

AVRUPA HUKUK YOLUYLA DEMOKRASİ KOMİSYONU (VENEDİK KOMİSYONU)

TÜRKİYE

HÂKİMLER VE SAVCILAR KURULUNUN OLUŞUMU VE ÜYELERİNİN SEÇİLME USULÜNE İLİŞKİN GÖRÜŞ

Venedik Komisyonu tarafından 141. Genel Kurul Toplantısında kabul
edilmiştir (Venedik, 6-7 Aralık 2024)

Bay Richard BARRETT (Üye, İrlanda) Bayan Nina ETETTO (Üye, Slovenya) Bay António GASPARD (Üye,
Portekiz) Bayan Regina KIENER (Üye, İsviçre) tarafından yapılan yorumlara dayanmaktadır.

Gayriresmi Tercüme, İHOP

İçindekiler

AVRUPA HUKUK YOLUYLA DEMOKRASİ KOMİSYONU (VENEDİK KOMİSYONU).....	1
A. Mevzuat arka planı	3
B. Son gelişmeler ve bağlamsal unsurlar	4
III. Görüşün Kapsamı.....	6
IV. Analiz.....	6
A. HSK'nın oluşumu ve üyelerinin seçim yöntemi	8
1. HSK'nın hakim ve savcılar arasından seçilen üyeleri	10
2. Yargısal olmayan (meslekten olmayan) üyeler	12
3. Resen seçilen üyeler.....	13
4. Görev güvencesi ve işlevsel dokunulmazlık.....	15
5. HSK'da hakim ve savcılar arasında ayrım yapılmaması	16
6. Kurul'un büyüklüğü ve temsil kabiliyeti.....	17
B. HSK'nın işlevi	18
C. HSK'nın Yapısı	20
1 HSK Başkanı.....	20
2. Genel Sekreterlik	22
3. Teftiş Kurulu	23
V. Sonuç.....	24

I. Giriş

1. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (AKPM) İzleme Komitesi Başkanı Sayın Zanda Kalniņa-Lukaševica, 18 Nisan 2024 tarihli mektubuyla, Venedik Komisyonu'ndan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (bundan böyle "Hâkimler ve Savcılar Kurulu" olarak anılacaktır) oluşumuna ilişkin görüş talep etmiştir, "HSK") ve üyelerinin seçim usulü (bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, CDL-REF(2024)029 ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu, CDL- REF(2024)031, bundan sonra 'HSK Kanunu' olarak anılacaktır).
2. Bay Richard Barrett, Bayan Nina Betetto, Bay António Gaspar ve Bayan Regina Kiener bu görüş için raportör olarak görev yapmışlardır.
3. 1 Ekim tarihinde Venedik Komisyonu Sekreteri Simona Granata-Menghini, Sekretarya'dan Martina Silvestri eşliğinde, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nde Türk delegasyonunun çoğunluk ve muhalefet temsilcileriyle bir toplantıya katılmıştır.
4. 3 ve 4 Ekim 2024 tarihlerinde, Sayın Barrett, Sayın Betetto ve Sayın Gaspar'dan oluşan bir Komisyon heyeti, Sayın Silvestri'nin refakatinde Ankara'ya giderek TBMM üyeleri, Adalet Bakan Yardımcısı ve Adalet Bakanlığı'nın diğer yetkilileri, Hakimler ve Savcılar Kurulu Başkan Vekili ve diğer temsilcileri, Yargıtay Genel Sekreteri, Anayasa Mahkemesi Başkan Yardımcısı ve Genel Sekreteri ile görüşmelerde bulunmuştur. Komisyon, bu ziyaretin mükemmel organizasyonu için Türk makamlarına müteşekkirdir.
5. Bu görüş, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve HSYK Kanunu'nun İngilizce çevirisine dayanılarak hazırlanmıştır. Çeviri, tüm noktalarda orijinal versiyonu tam olarak yansıtmayabilir.
6. Bu görüş, raportörlerin yorumları ve 3 ve 4 Ekim 2024 tarihlerinde yapılan toplantıların sonuçları ile yetkililer tarafından 21 Kasım 2024 tarihinde sunulan yorumlar temel alınarak hazırlanmıştır. Taslak görüş, 5 Aralık 2024 Perşembe günü Yargı ve Hukukun Üstünlüğü Alt Komisyonlarının ortak toplantısında incelenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Daire Başkan Yardımcısı Sayın Ozan Muzaffer Köstü ile yapılan görüş alışverişinin ardından taslak görüş, Venedik Komisyonu'nun 141. Genel Kurulu'nda (Venedik, 6-7 Aralık 2024) kabul edilmiştir.

II. Arka plan

A. Mevzuat arka planı

7. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (bundan böyle "HSYK" olarak anılacaktır) 1982 Türkiye Anayasası ile kurulmuştur. Başlangıçta, yargı ve savcılık hizmetini yönetme ve denetleme yetkisi büyük ölçüde Adalet Bakanlığı ile HSYK arasında paylaşılmış ve birçok görevin sorumluluğu Bakanlığa verilmiştir. Yedi üyeli HSYK, Adalet Bakanlığı'nın önemli ölçüde etkisi altındaydı ve Bakan, HSYK Başkanı olarak görev yapıyor ve geniş yetkilere sahip bulunuyordu. Buna ek olarak, Adalet Müsteşarı resen üye iken, geri kalan beş üye, üçü Yargıtay'dan ve ikisi Danıştay'dan olmak üzere iki olağan yüksek mahkemeden atanmıştır.
8. 2010 yılındaki anayasal ve yasal değişiklikler HSYK'da önemli reformlar yapmıştır. HSYK'nın üye sayısı yediden 22'ye çıkarılmış ve on iki yedek üye eklenerek çok daha geniş ve çoğulcu bir yapı oluşturulmuştur. Daha önce Adalet Bakanlığı'nda bulunan ilgili yetkilerin çoğu, bağımsız bir kurum olarak HSYK'ya devredilmiştir. Adalet Bakanı'nın HSYK Başkanı olarak sahip olduğu güç ve pozisyonda önemli bir azalma olmuş ve halen Başkan tarafından alınan kararlar yargı denetimine tabi kılınmıştır. Ayrıca, HSYK Genel Kurulu'nun Kurul bünyesindeki Dairelerin kararlarını incelemesine olanak tanıyan bir iç temyiz sistemi de oluşturulmuştur. Mevzuat değişiklik tasarıları Venedik Komisyonu tarafından olumlu değerlendirilmiştir.¹

¹ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2010)042, Türkiye, Türkiye Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanun Tasarısı (27 Eylül 2010 tarihli) hakkında Ara Görüş; ve CDL-AD(2011)004, Türkiye, Türkiye Hakimler ve Savcılar Kanun Tasarısı hakkında Görüş.

9. Ancak 2014 yılında, 6524² sayılı Kanun ile HSYK'nın yetkilerini önemli ölçüde azaltan bazı yasal değişiklikler yapılmış ve HSYK'nın seçilmiş üyeleri hakkında disiplin soruşturması ve kovuşturması yürütme yetkisi gibi bazı kilit sorumluluklar Adalet Bakanlığı'na ve diğer kurumlara devredilmiştir. Ayrıca, HSYK'nın iç yapısı ve yetkileri, (resen Adalet Bakanı olan) HSYK Başkanının yetkilerini güçlendirecek şekilde yeniden düzenlenmiş ve böylece HSYK'nın ve seçilmiş üyelerinin yetkileri bir bütün olarak zayıflatılmıştır.
10. 2016'daki başarısız darbe girişiminin ardından, anayasa referandumu ile onaylanan 2017 anayasa değişiklikleri, ülkenin siyasi ve hükümet yapısında önemli bir değişiklik getirerek parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişi sağlamıştır. Türkiye Cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başı olmuş ve daha önce Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında bölünmüş olan yürütme yetkileri etkin bir şekilde birleştirilmiştir. Başbakanlık makamı kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı, bakanları atama ve görevden alma, kanun hükmünde kararname çıkarma (belirli alanlar hariç) ve bütçeyi hazırlama yetkisi de dahil olmak üzere geniş yürütme yetkileri verildi. Cumhurbaşkanı ayrıca hâkimler de dâhil olmak üzere üst düzey yetkilileri parlamento onayı olmaksızın atama yetkisine sahip olmuştur. Değişiklikler, Cumhurbaşkanı'nın daha önce yasak olan bir siyasi partinin üyesi ve hatta lideri olmasına izin vermiştir. HSYK'nın adı Hâkimler ve Savcılar Kurulu veya Hâkimler ve Savcılar Kurulu (bundan böyle "HSK" olarak anılacaktır) olarak değiştirilmiştir. Üye sayısı 22'den 13'e düşürülmüştür. HSK'nın dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanırken, iki üye resen (Adalet Bakanı ve Müsteşar), yedi üye ise Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecektir.
11. Anayasa değişikliklerini 2018 yılında HSK'yı yeniden yapılandıran 7078³ sayılı Kanun takip etmiştir. En önemli değişikliklerden biri, yürütme ve yasama organları tarafından atanacak olan HSK üyelerinin hâkim ve savcılar tarafından doğrudan seçilmesi uygulamasının kaldırılması olmuştur.
12. 2021 yılında, 7331 sayılı Kanun⁴ ile yürürlüğe giren HSK Kanunu'nda, hakim ve savcıların atanma süreci ile hakim ve savcılar üzerindeki disiplin denetimine ilişkin hükümlere odaklanan başka değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişiklikler, yargı atamalarında liyakatin önemini vurgulamış, sürecin şeffaflığını artırmış ve aynı zamanda Teftiş Kurulu'nun yetkisini artırmıştır.

B. Son gelişmeler ve bağlamsal unsurlar

13. 2017 yılında Venedik Komisyonu, Anayasa değişiklikleri hakkında "2017 Görüşü"⁵olarak adlandırılan bir görüş benimsemiş ve bu görüşte 'HSK'nın önerilen yapısının son derece sorunlu olduğunu' belirtmiştir. Üyelerinin neredeyse yarısı (13 üyenin 4+2=6'sı) Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Bu bağlamda bir kez daha vurgulamak gerekir ki Cumhurbaşkanı artık tarafsız olmayacak, parti siyasetiyle ilgilenecektir: HSK üyelerini seçerken siyasi olarak tarafsız olması gerekmektedir. Geri kalan 7 üye Büyük Millet Meclisi tarafından atanacaktır. Eğer Cumhurbaşkanı'nın partisi Meclis'te beşte üç çoğunluğa sahipse, Kurul'daki tüm pozisyonları doldurabilecektir. Eşzamanlı seçim sistemi altında neredeyse garanti edildiği gibi, sandalyelerin en az beşte ikisine sahipse, cumhurbaşkanının atadıklarıyla birlikte çoğunluğu oluşturarak birkaç sandalye elde edebilecektir. Bu da yargının bağımsızlığını ciddi şekilde tehlikeye atacaktır çünkü HSK, hakim ve savcıların atanması, terfisi, nakli, disipline edilmesi ve görevden alınmasını denetleyen ana özerk organdır. Dolayısıyla bu organın kontrol altına alınması, özellikle hakimlerin görevden alınmasının sıklığı ve hakimlerin yer değiştirmesinin yaygın bir uygulama olduğu bir ülkede, hakimlerin ve savcılarının kontrol altına alınması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, taslak değişikliklerin yürürlüğe girmesini takip eden 30 gün içinde HSK'da seçim yapılmasını öngörmesi ve değişiklikleri destekleyen siyasi güçlerin TBMM'deki

² 15 Şubat 2014 tarihinde kabul edilen ve 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2992 sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu olmak üzere dört kanunda değişiklik yapan Torba Kanun

³ 25 Ağustos 2017 tarihinde yayımlanan 694 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemeyi değiştirmek üzere 8 Mart 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 7078 sayılı Kanun.

⁴ 8 Temmuz 2021 tarihinde kabul edilen 7331 sayılı Kanun.

⁵ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2017)005, Türkiye, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen ve 16 Nisan 2017 tarihinde halkoyuna sunulacak olan Anayasa değişikliklerine ilişkin görüş.

sandalyelerin beşte üçünden fazlasını kontrol ederek HSK'daki tüm sandalyeleri alabilmelerini sağlaması oldukça dikkate değer bir durum olarak görünmektedir.”⁶

14. 2020 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (bundan böyle “AİHM” olarak anılacaktır), bir TBMM üyesi ve Halkların Demokratik Partisi (HDP, Kürt yanlısı bir muhalefet partisi) liderlerinden birinin tutuklanması, yargılama öncesi tutuklanması ve hakkında cezai kovuşturma başlatılmasıyla ilgili Selahattin Demirtaş (No. 2)⁷ davasında Venedik Komisyonu'nun 2017 tarihli Görüşünü alıntılanmıştır. AİHM, 2016 yılındaki başarısız darbe girişiminin ardından Türkiye'de yaşanan gergin siyasi ortamın, özellikle yüzlerce hâkimin görevden alındığı olağanüstü hal döneminde ve özellikle de muhaliflere karşı başlatılan cezai kovuşturmalara ilgili olarak ulusal mahkemelerin bazı kararlarını etkileyebilecek bir ortam yarattığını kabul etmiştir.⁸
15. Mart 2022'de, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO), Türkiye'ye ilişkin ara uyum raporunda, hakim ve savcılara ilişkin olarak “tavsiyelere mevcut uyum düzeyinin küresel olarak tatmin edici olmadığı” sonucuna varmıştır. GRECO ayrıca “[...] yürütmenin, hakim ve savcı adaylarının seçilmesi ve işe alınması süreci; yargı mensuplarının kendi istekleri dışında görev yerlerinin değiştirilmesi; disiplin prosedürleri ve hakim ve savcılarının eğitimi de dahil olmak üzere yargının işleyişine ilişkin bir dizi kilit alanda güçlü bir hakimiyete sahip olduğunu belirtmiştir.”⁹ Aynı şekilde Haziran 2023'te GRECO şu sonuca varmıştır: “(...) GRECO'nun tavsiyelerinin tam olarak uygulanabilmesi için, özellikle yürütmenin yargının işleyişine ilişkin bir dizi kilit konudaki rolünün ve etkisinin sınırlandırılmasına yönelik daha önemli değişikliklere de ihtiyaç vardır.”¹⁰
16. Ekim 2022'de Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, başkanlık sistemini getiren anayasa değişikliklerinin, özellikle Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun yapısı nedeniyle, kuvvetler ayrılığını ve yargının bağımsızlığını güvence altına almadığını belirtmiştir.¹¹
17. Mart 2024'te, dönemin Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Dunja Mijatović, “Türkiye'de ifade özgürlüğü, medya, insan hakları savunucuları ve sivil topluma ilişkin Memorandum 'unda 'yargının siyasi çıkarlara karşı güçlü tarafsızlığına ve Türk yargısının sistemik bağımsızlık eksikliğine” işaret etmiştir.¹² “(...) yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin durumun Türkiye'de hukukun üstünlüğü ve buna bağlı olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında güvence altına alınan tüm insan haklarına saygı için varoluşsal bir risk oluşturduğu” sonucuna varmıştır.¹³
18. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Kavala¹⁴ ve Selahattin Demirtaş (No. 2)¹⁵ davalarını takiben, bugüne kadar (2024 sonbaharı), genel tedbirlerle ilgili olarak, Türk makamlarının, özellikle Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun yürütmeden yapısal bağımsızlığını güvence altına alarak, yargının bağımsızlığını sağlamak için tüm yasal ve diğer tedbirleri almasını gerektiren bu kararların uygulanmasını denetlemeye devam etmektedir.¹⁶
19. Daha genel olarak, 2016 darbe girişimi ve bunu takip eden 2017/2018 reformlarının ardından, hakim ve savcılar görevden alınması, nakilleri, terfileri ve atamalarına ilişkin pek çok vaka rapor edilmiş ve bunların yargı bağımsızlığına saygısızlık teşkil edecek şekilde stratejik siyasi

⁶ Ibid., para. 119.

⁷ AİHM, GC, Selahattin Demirtaş v. Türkiye (No. 2), Başvuru no. 14305/17, 22 Aralık 2020.

⁸ Ibid., para. 434.

⁹ Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) Türkiye hakkındaki üçüncü ara uyum raporu, GrecoRC4(2022)5, 25 Mart 2022 tarihinde kabul edilmiştir, para. 94.

¹⁰ GRECO, Türkiye hakkında dördüncü ara uyum raporu, GrecoRC4(2023)12, 9 Haziran 2023 tarihinde kabul edilmiştir, para. 74.

¹¹ AKPM, Karar 2459 (2022), para. 9 (1).

¹² CommHR(2024)16, 5 Mart 2024, para. 51.

¹³ CommHR(2024)16, 5 Mart 2024, para. 57.

¹⁴ AİHM, Kavala v. Türkiye, Başvuru No. 28749/18, 10 Aralık 2019. Ayrıca bkz, GC, AİHS'nin 46 (4) maddesi kapsamındaki ihlal davaları için, 11 Temmuz 2022. Başvuran, 2013 Gezi Parkı olayları kapsamında hükümeti devirmeye teşebbüs etmek ve Temmuz 2016'daki darbe girişimi kapsamında anayasal düzeni ortadan kaldırmaya teşebbüs etmekle suçlanarak 18 Ekim 2017 tarihinde tutuklanmış ve tutuklu yargılanmıştır.

¹⁵ AİHM, GC, Selahattin Demirtaş v. Türkiye (No. 2), Başvuru no. 14305/17, 22 Aralık 2020

¹⁶ 1507. toplantı (17-19 Eylül 2024) (DH) - H46-37 Kavala v. Türkiye (Başvuru No. 28749/18) [CM/Del/Dec(2024)1507/H46-37] ; 1507. toplantı (17-19 Eylül 2024) (DH) - H46-36 Selahattin Demirtaş (No. 2) grubu v. Türkiye (Başvuru No. 14305/17) [CM/Del/Dec(2024)1507/H46-36]

nedenlerle yapıldığı ileri sürülmüştür.¹⁷ Reformlar sırasında görevde olan yaklaşık 11.000 hakim ve savcının yaklaşık üçte biri görevden alınmıştır.¹⁸ Bildirildiğine göre, bu durum yargı sisteminde yaygın bir korku ve boyun eğme iklimi yaratmıştır.¹⁹ Dahası, son altı yıl içinde, sadece görevden alınan hakimlerin yerlerinin değiştirilmesi gerekmemiş, aynı zamanda toplam hakim sayısı yaklaşık 25.000'e çıkarılmış, bu da çok sayıda genç ve genellikle (deneyimsiz olarak algılanan) hakimın işe alınmasını gerektirmiştir.²⁰ Sonuç olarak, halkın yargıya olan güveni büyük ölçüde etkilenmiştir.²¹

20. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihinde sundukları görüşlerinde, 2010 HSYK seçimlerinden sonra kamuoyunda "FETÖ/PDY üyesi hâkim ve savcıların yargıyı yönetmeye başladıkları"²² yönünde bir algı oluştuğunu ve 2016'daki darbe girişiminden sonra 'somut bulgular ışığında demokratik anayasal düzene sadakat göstermedikleri tespit edilen hâkim ve savcılarının görevden alınmasının hukukun üstünlüğünü yeniden tesis etmenin tek yolu olarak ortaya çıktığını' belirtmişlerdir. Türk makamları, atıfta bulunulan kaynaklardan bazılarını kendi yargı sistemlerine karşı önyargılı ve eleştirel oldukları gerekçesiyle sorgulamıştır.

III. Görüşün Kapsamı

21. Bu görüş, AKPM İzleme Komitesi tarafından gündeme getirilen soruları, özellikle de Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşumu (üyeleri ve yapısı) ile üyelerinin seçilme usulünü, Avrupa standartları ve uluslararası standartlar ışığında ve Türkiye'deki sosyal, tarihi ve siyasi bağlamın arka planında ele almaktadır.
22. Bu görüş, bir süredir yürürlükte olan anayasal ve yasal hükümlere atıfta bulunmaktadır. Talep özünde, 12 Eylül 2010 (5982 sayılı Kanun) ve 16 Nisan 2017 (6771 sayılı Kanun) tarihlerinde değiştirilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 159. maddesine ve 11 Aralık 2010 tarihinde kabul edilen, sonraki yıllarda çok sayıda değişiklik yapılan ve yukarıda özetlenen Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'na (6087 sayılı Kanun), özellikle de aşağıdaki hükümlere atıfta bulunmaktadır: 2. Kısım, 1-3. Bölümler, 5-8. Maddeler, 10-11. Maddeler ve 14-15. Maddeler ve 3. Kısım, 1- 4. Bölümler, 18-28. Maddeler.

IV. Analiz

23. Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşumu, seçim şekli ve görevleri Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 159. maddesinde düzenlenmiş olup, bu madde değiştirilmiş haliyle aşağıdaki gibidir:
- 1) Hâkimler ve Savcılar Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulur ve görev yapar.
 - 2) Hâkimler ve Savcılar Kurulu on üç üyeden oluşur; iki daireden oluşur.
 - 3) Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun re'sen üyesidir. Kurulun üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adlî yargı hâkim ve savcıları arasından, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcıları arasından

¹⁷ BM İnsan Hakları Komitesi, 7 Kasım 2024, CCPR/C/TUR/CO/2, para. 41; CommDH(2020)1, Ülke raporu, 19 Şubat 2020, para. 121; Avrupa Komisyonu, Türkiye 2023 Raporu, SWD(2023) 696 final, 8 Kasım 2023, sayfa 24.; Darbe Sonrası Dönemde Türkiye'de Hâkim ve Savcılarının Toplu İhraçları - Türkiye Mahkemesi

¹⁸ CommDH(2020)1, Ülke raporu, 19 Şubat 2020, para.

¹⁹ CommDH(2020)1, Ülke raporu, 19 Şubat 2020, para. 38. Avrupa Komisyonu, Türkiye Raporu 2024, SWD(2024)696, Brüksel, 30 Ekim 2024, sayfa 25-26. Ayrıca bkz: <https://medelnet.eu/medel-at-the-side-event-revisiting-the-functioning-of-democratic-institutions-and-rule-of-law-in-turkey-role-of-judiciary-in-current-situation-of-turkey-in-honouring-the-obligations-deriving/>. Çeşitli ulusal ve uluslararası gözlemciler tarafından rapor edilen bilgiler.

²⁰ Ankara ziyareti sırasında ulusal makamlar tarafından sağlanan bilgiler. Ayrıca bkz, BM İnsan Hakları Komitesi, 7 Kasım 2024, CCPR/C/TUR/CO/2, para. 4; Avrupa Komisyonu, Türkiye 2023 Raporu, SWD(2023) 696 final, 8 Kasım 2023, sayfa 26.

²¹ Örneğin bkz: CommDH(2020)1, Ülke raporu, 19 Şubat 2020, para. 117; <https://turkeytribunal.org/actuality/distrust-in-the-judiciary-in-turkey/>; <https://www.chathamhouse.org/2024/05/democracy-turkey>

²² Fetullahçı Terör Örgütü / Paralel Devlet Yapılanması (FETÖ/PDY), Türk makamlarının terörist olarak tanımladığı ve 15 Temmuz 2016'daki darbe girişiminin arkasında olduğunu düşündüğü bir örgüttür.

Cumhurbaşkanınca; üç üyesi Yargıtay üyeleri arasından, bir üyesi Danıştay üyeleri arasından, üç üyesi ise yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim elemanları ile avukatlar arasından nitelikleri kanunda belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilir. Öğretim elemanları ve avukatlar arasından seçilen üyelerden en az bir üyenin öğretim elemanı, bir üyenin de avukat olması zorunludur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek Kurul üyeliği için başvurular Meclis Başkanlığına yapılır. Başvurular, Meclis Başkanlığınca Anayasa Komisyonu ile Adalet Komisyonu üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale edilir. Komite, her bir üyelik için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile üç aday belirler. Komitenin ilk oylamada aday belirleme işlemini sonuçlandıramaması halinde, ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da aday gösterilemezse, aday gösterme işlemi, her üyelik için en çok oy alan iki aday arasında kura ile sonuçlandırılır. Büyük Millet Meclisi, Komite tarafından gösterilen adaylar arasında her üyelik için gizli oyla ayrı ayrı seçim yapar. İlk oylamada üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu, seçimin sonuçlanamaması halinde ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde, üye seçimi en çok oy alan iki aday arasında kura ile sonuçlandırılır.

- 4) Üyeler dört yıllık bir süre için seçilirler. Üyeler görev sürelerinin sonunda bir kez daha seçilebilirler.
- 5) Konsey üyelerinin seçimi, üyelerin görev sürelerinin sona ermesinden önceki otuz gün içinde yapılır. Seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan Konseyde bir boşalma olursa, bu boşalmayı izleyen otuz gün içinde yeni üyeler seçilir.
- 6) Kurulun Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı dışındaki üyeleri, görevleri süresince kanunlarla belirlenen görevler dışında başka bir görev alamazlar, Kurul tarafından başka bir göreve atanamazlar veya seçilemezler.
- 7) Kurulun idaresi ve temsili Kurul Başkanı tarafından yürütülür. Konsey Başkanı dairelerin çalışmalarına katılamaz. Konsey, üyeleri arasından daire başkanlarını ve daire başkanları arasından bir Başkanvekilini seçer. Başkan, yetkilerinden bir kısmını Başkanvekiline devredebilir.
- 8) Kurul, adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarının mesleğe kabulleri, atanmaları, başka görevlere nakilleri, geçici yetki verilmesi, yükselmeleri ve birinci sınıfa ayrılmaları, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verilmesi, disiplin cezası verilmesi ve görevden uzaklaştırılmalarına ilişkin işlemleri yürütür; Adalet Bakanlığının bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini kesin karara bağlar; ayrıca Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir.
- 9) Hâkim ve savcıların görevlerini kanunlara ve diğer düzenlemelere (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetlemek; görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırmak ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma yapmak, ilgili dairelerin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu Başkanının onayı ile Kurul müfettişlerine aittir. Soruşturma ve inceleme, hakkında soruşturma yapılacak hâkim veya Cumhuriyet savcısından daha kıdemli bir hâkim veya Cumhuriyet savcısına da verilebilir.
- 10) Kurulun meslekten çıkarma dışındaki kararları yargı denetimine tâbi değildir.
- 11) Kurula bağlı bir Genel Sekreterlik kurulur. Genel Sekreter, birinci sınıf hâkim ve Cumhuriyet savcıları arasından Konsey tarafından önerilen üç aday arasından Konsey Başkanı tarafından atanır. Kurul, kendi muvafakatleri ile Kurul müfettişlerini ve Kurulda geçici veya sürekli olarak görevlendirilecek hâkim ve Cumhuriyet savcılarını atamaya yetkilidir.
- 12) Adalet Bakanlığının merkez, bağlı veya ilgili kuruluşlarında geçici veya sürekli olarak görevlendirilecek hâkim ve savcılar ile adalet müfettişlerini ve hâkimlik ve savcılık mesleğinden olan iç denetçileri muvafakatleri alınarak atamaya Adalet Bakanı yetkilidir.
- 13) Kurul üyelerinin seçimi, dairelerin oluşumu ve daireler arasındaki işbölümü, Kurulun ve dairelerin görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı, çalışma usul ve esasları, dairelerin karar ve işlemlerine karşı yapılacak itirazlar ve bu itirazların incelenme usulü ile Genel Sekreterliğin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

24. HSK Kanunu, anayasal hükümleri tekrarlamakta ve HSK'nın oluşumu ve üyelerinin seçimine ilişkin daha fazla ayrıntı eklemektedir.
25. HSK'ya verilen görevler, hakim ve savcılarının atamaları, kariyerleri ve disiplinleri gibi klasik bir yargı konseyinin görevlerini yansıtmaktadır. Bunlar yargının bağımsızlığını güvence altına almak için gerekli olan hususlardır.

A. HSK'nın oluşumu ve üyelerinin seçim yöntemi

26. Birçok Avrupa demokrasisi, yargı sistemiyle ilgili temel Hukukun Üstünlüğü ilkelerine saygı gösterilmesinin etkili bir garantörü olarak hizmet edecek bir araç olarak hukuk sistemlerine - bazen Anayasa'ya - bir yargı konseyi veya eşdeğer siyasi olarak tarafsız bir organ dahil etmiştir. Bunlar arasında yargının bağımsızlığı ve savcılık hizmetinin özerkliği ile yargının temel hak ve özgürlüklerin korunmasındaki rolü yer almaktadır. Yargının bağımsızlığı, Devletin kuvvetler ayrılığının ve hükümetin demokratik işleyişi için vazgeçilmez olan denge ve denetleme mekanizmalarının temel bir unsurudur.²³ Yargı konseyleri, hakimlerin atanması ve terfi ettirilmesinde ve (belki de konsey bünyesinde oluşturulacak bir disiplin kurulu aracılığıyla) hakimlerle ilgili disiplin tedbirlerinde belirleyici bir etkiye sahip olmalıdır.²⁴ Tüm üyelerinin görev güvencesi sağlanmalıdır.²⁵
27. Mevcut uluslararası standartlara göre, demokratik bir ülkenin yargı konseyini oluştururken takip etmek zorunda olduğu tek bir model yoktur, yeter ki böyle bir konseyin işlevi demokratik bir devlette bağımsız bir yargının düzgün işlemlerini sağlama amacına uygun olsun.²⁶
28. HSK'nın böyle bir işlevi yerine getirip getiremeyeceğini değerlendirmek için, yapısına, üyelerinin seçilme yöntemine ve bağımsızlıklarının güvencelerine (görev süresi ve dokunulmazlık) bakmak gerekir.
29. Konseyin oluşumu, yetkilerini kullanabilmesi için bağımsızlık ve tarafsızlık koşullarını garanti edecek şekilde olmalıdır. Bu amaçla, Venedik Komisyonu yargı ve savcılık konseylerine ilişkin bazı temel parametreler belirlemiştir:²⁷
 - Yargı konseylerinin üyelerinin en az yarısı meslektaşları tarafından seçilen veya atanan hâkimlerden oluşmalıdır.²⁸
 - Bir konseydeki yargı bileşeni tüm yargıyı temsil etmeli ve yargı içindeki çoğulculuğa saygı göstermelidir.²⁹ Dolayısıyla, tüm farklı seviyelerden ve mahkemelerden hakimlerin dengeli

²³ Bakınız, diğerlerinin yanı sıra, Venedik Komisyonu, CDL-AD(2016)007, Hukukun Üstünlüğü kontrol listesi, II.E adalete erişim; CDL- AD(2010)040, Yargı Sisteminin Bağımsızlığı Raporu - Bölüm II: Savcılık Hizmeti; CDL- AD(2010)004, Yargı Sisteminin Bağımsızlığı Raporu - Bölüm I: Hakimlerin Bağımsızlığı, özellikle para. 32.

²⁴ CCJE, Yargı Konseylerinin gelişimi ve bağımsız ve tarafsız yargı sistemlerindeki rolleri hakkında Görüş 24 (2021); Venedik Komisyonu, CDL-PI(2022)005, "Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges", Roma Konferansı, 2022, "Genel Sonuçlar".

²⁵ CCJE, Opinion 24 (2021), op. cit., paras 37-38

²⁶ Bkz. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2015)042, "Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti" Hâkimlerinin Disiplin Sorumluluğu ve Değerlendirilmesine İlişkin Kanunlar Hakkında Görüş, para. 61.

²⁷ Bakınız, Venedik Komisyonu, CDL-AD(2024)009, Bosna Hersek, Yüksek Yargı ve Savcılık Konseyi hakkındaki önceki görüşlere ilişkin ara takip görüşü, para. 28.

²⁸ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Hakimlerin bağımsızlığı, etkinliği ve sorumlulukları hakkında CM/Rec(2010)12 sayılı Tavsiye Kararı, para. 27. AİHM, Grzęda v. Polonya [GC], başvuru no. 43572/18, 15 Mart 2022, para. 305. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2015)022, Bulgaristan, Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasasını (Yargı alanında) değiştiren ve tamamlayan Kanun tasarısı hakkında görüş, para. 39; CDL- AD(2017)018, Bulgaristan, Yargı Sistemi Yasası hakkında görüş, para. 14; CDL-AD(2019)031, Bulgaristan, Ceza Muhakemesi Kanunu ve Yargı Sistemi Kanunu'nda üst düzey yargıcılara yönelik cezai soruşturmalara ilgili değişiklik tasarıları hakkında görüş, para. 69; ve CDL-AD(2020)035, Bulgaristan, Yeni Anayasa taslağına ilişkin Acil Geçici Görüş, para. 44; CDL-AD(2021)032, Sırbistan, Yargıya ilişkin Anayasa Değişiklikleri taslağı ve Anayasa Değişikliklerinin Uygulanmasına ilişkin Anayasa Kanunu taslağı hakkında görüş, para. 64; CDL- AD(2022)030, Sırbistan, Yargıya ilişkin anayasa değişikliklerini uygulayan üç kanun taslağı hakkında görüş, para. 71; CDL-AD(2023)015, Fransa, Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Genel Müdürlüğü'nün (DGI) Yüksek Yargı Konseyi ve atamalar, mutasyonlar, terfiler ve disiplin usulleri bakımından yargının statüsü hakkındaki ortak görüşü, para. 23-25.

²⁹ Ibidem.

bir şekilde temsil edilmesi ve cinsiyet ve bölgeler bakımından mümkün olan en geniş çeşitlilik ve temsilin sağlanması gerekir.³⁰

- Yargıdaki korporatizm riski, avukatlar, noterler, akademisyenler ve sivil toplum gibi diğer hukuk mesleklerine mensup yargı mensubu olmayan (meslekten olmayan) üyelerin katılımıyla dengelenmelidir.³¹
- Yargı mensubu olmayan üyeler, Konseyin bağımsızlığının önemli bir ön koşulu olarak, özellikle görev süresi güvencesi ve disiplin, görevden uzaklaştırma ve görevden alma durumlarında adil yargılanma hakkı bakımından yargı mensuplarıyla aynı korumaya sahip olmalıdır.³² Yargı mensubu olan ve olmayan üyeler arasındaki her türlü muamele farklılığı usulüne uygun olarak gerekçelendirilmelidir.³³
- Yargısal olmayan üyelerin Parlamento tarafından seçilmesi halinde, bu seçim en geniş mutabakatla, ilke olarak muhalefetin de dahil olduğu nitelikli çoğunluk oyunu, açık ve şeffaf bir yarışma sonucunda yapılmalıdır. Kilitlenmeyi önleyici etkili mekanizmalar sağlanmalıdır.³⁴
- Re'sen üyelik genel olarak tavsiye edilmez; yasama veya yürütme üyeleri veya temsilcileri söz konusu olduğunda, sadece pasif bir varlık olsa bile, bilhassa disiplin konularında sorunlu kabul edilir.³⁵
- Yargı konseylerinin üyeleri, bağımsızlıklarının temel güvenceleri olarak görev güvencesinden³⁶ ve işlevsel dokunulmazlıktan yararlanmalıdır.³⁷
- Savcılık konseyleri ile ilgili olarak uluslararası standartlar yetersizdir, ancak savcılık makamlarının savcılık hizmeti içinde olduğu kadar aşırı siyasi etkilerden de korunması için yeterli özerklik sağlanmalıdır. Yargıyla ilgili kaygılar, mutatis mutandis, savcılık hizmeti için de geçerlidir.³⁸ Bu durum, özellikle, hem hakimleri hem de savcıları kapsayan tek bir organda yargı birliğinin olduğu sistemler için geçerlidir.³⁹

³⁰ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2011)010, Karadağ, Karadağ Anayasası Değişiklik Taslağı ve Mahkemeler Kanunu, Devlet Savcılığı Kanunu ve Karadağ Yargı Konseyi Kanunu Değişiklik Tasarıları Hakkında Görüş, paras. 20-22; CDL-AD(2023)029, Hollanda, Yargının yürütme erkinden bağımsızlığının yasal güvencelerine ilişkin ortak görüş, para. 42; CDL-AD(2023)039, Bulgaristan, Anayasa değişikliği taslağına ilişkin görüş, para. 48.

³¹ Bkz. örneğin, Venedik Komisyonu, CDL-AD(2018)003, Moldova Cumhuriyeti, Moldova Cumhuriyeti Anayasasının (Yargı) Değiştirilmesi ve Tamamlanması Hakkında Kanun hakkında Görüş, para. 56. Ayrıca bakınız, Venedik Komisyonu, CDL-AD(2020)015, Moldova Cumhuriyeti, Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Genel Müdürlüğü (DGI) İnsan Hakları Müdürlüğü'nün (DHR) 947/1996 sayılı Yüksek Sulh Konseyi Kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı hakkındaki Acil Ortak Görüşü.

³² Venedik Komisyonu, CDL-AD(2010)004, Yargı Sisteminin Bağımsızlığı Raporu Bölüm I: Hakimlerin Bağımsızlığı, para. 32.

³³ CCJE, Görüş No. 24 (2021), op. cit., para. 37 ve 38.

³⁴ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)029, a.g.e., paragraflar. 55-56.

³⁵ Venedik Komisyonu, CDL-PI(2022)005, a.g.e., Genel sonuçlar. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2007)028, Adli atamalara ilişkin rapor, paragraf. 29 ve 50. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2010)040, Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Avrupa Standartları Hakkında Rapor: Bölüm II - Savcılık Hizmeti, para. 66.

³⁶ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)015, a.g.e., para. 16; CDL-AD(2014)042, Karadağ, Karadağ Devlet Savcılığı hakkındaki kanun tasarısı hakkında ara görüş, para. 38; CDL-AD(2015)005, Moldova Cumhuriyeti, Moldova Cumhuriyeti Savcılık Hizmeti Kanun tasarısı hakkında Ortak Görüş, para. 131. CCJE, Toplumun Hizmetindeki Yargı Konseyi hakkında 10 No.lu Görüş (2007), paragraf. 23 ve 26; CCJE, Görüş No. 24 (2021), a.g.e., para. 28. AİHM, Catana v. Moldova Cumhuriyeti, başvuru no. 43237/13, 21 Şubat 2023, para. 75.

³⁷ Venedik Komisyonu, Finlandiya, CDL-AD(2008)010, Finlandiya Anayasasına ilişkin Görüş, para.113. Ayrıca bakınız, Venedik Komisyonu, Sırbistan, CDL-AD(2018)011, Sırbistan'ın yargı ile ilgili anayasal hükümlerine ilişkin değişiklik taslağı hakkında görüş, para. 46; Arnavutluk, CDL-AD(2016)009, Arnavutluk'un Yargıya ilişkin revize edilmiş anayasa değişikliği taslağına ilişkin Nihai Görüş (15 Ocak 2016), para. 35; Ermenistan, CDL-AD(2015)037, Ermenistan Cumhuriyeti Anayasa Değişikliği Taslağı (1 ila 7. ve 10. Bölümler) hakkında İlk Görüş, para. 156; Karadağ, CDL-AD(2011)010, Karadağ Anayasası Değişiklik Taslağı ile Mahkemeler Kanunu, Devlet Savcılığı Kanunu ve Karadağ Yargı Konseyi Kanunu Değişiklik Tasarıları Hakkında Görüş, para. 10; Gürcistan, CDL-AD(2005)003, Venedik Komisyonu ve AGİT/ODIHR tarafından Gürcistan Anayasası'nda yapılacak değişiklikler ve düzeltmeler hakkında bir anayasa kanunu teklifi üzerine ortak görüş, para. 105; Kırgızistan, CDL-AD(2002)033, Kırgızistan Anayasası değişikliği taslağı hakkında görüş, para. 11.

³⁸ Venedik Komisyonu, Moldova Cumhuriyeti, CDL-AD(2022)019, Moldova'nın bazı normatif kanunlarında (Yargı) değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı hakkında görüş, para. 34. Venedik Komisyonu, Sırbistan, CDL-AD(2008)006, Sırbistan Cumhuriyeti Yüksek Yargı Konseyi Kanun Tasarısı hakkında Görüş, para. 26.

³⁹ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2016)007, Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi, paras. 91-93; CDL-AD(2010)040, a.g.e., para. 32.

³⁹ Bkz. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)015, a.g.e., paragraflar. 45 ve 51.

30. Anayasa'nın 159 (2) ve (3). maddelerine uygun olarak, HSK Kanunu'nun 3. maddesi HSK'nın aşağıdaki şekilde 13 üyeden oluştuğunu belirtmektedir:
- Cumhurbaşkanı tarafından birinci sınıf adli yargı hakim ve savcıları (üç) ile birinci sınıf idari yargı hakim ve savcıları (bir) arasından atanan dört üye;
 - Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen dört üye, Yargıtay üyeleri arasından seçilen üç üye ve Danıştay üyeleri arasından seçilen bir üye;⁴⁰
 - Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yüksek öğretim kurumlarındaki hukuk profesörleri ve/veya avukatlar arasından seçilen üç üye;
 - Resen seçilen iki üye: Adalet Bakanı (aynı zamanda HSK başkanıdır) ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı.

1. HSK'nın hakim ve savcılar arasından seçilen üyeleri

31. Venedik Komisyonu, Avrupa standartlarına göre, yargı konseyi üyelerinin en az yarısının "meslektaşları tarafından seçilen" hakimlerden oluşması gerektiğini hatırlatır. Bu şekilde seçim yapılmasının nedeni, yargı unsurunu siyasi müdahalelerden izole etmektir. Yargı konseyinin adli üyeleri sadece hakim ve savcılar topluluğunun bakış açısını temsil etmelidir.
32. Türkiye HSK'sının sekiz üyesi hakim veya savcı olmakla birlikte, bu üyeler kendi meslektaşları, yani diğer hakim ve savcılar tarafından seçilmemekte, ya yürütme tarafından atanmakta ya da parlamento tarafından seçilmektedir. Aslında, bunlardan dördü Cumhurbaşkanı tarafından takdire bağlı bir şekilde atanmaktadır, çünkü ne Anayasa ne de Kanun belirli bir kategoriye resmi üyelik dışında herhangi bir uygunluk veya uygunsuzluk kriteri belirlememiştir.⁴¹ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli yorumlarında, kanunun birinci sınıf olarak atanacak hakim ve savcılar için öngördüğü genel kriterleri bildirmiş ve bunların siyasi bağlılıkla ilgili herhangi bir uygunsuzluk kriteri içermediğini belirtmiştir. Yetkililer ayrıca "mevzuatın, ilgili kişinin HSK üyesi olarak seçilmeye uygunluk bağlamında bir dizi üst düzey mesleki gerekliliği karşılama şart koştuğunu ve seçilen HSK üyelerinin belirli bir liyakat derecesine sahip olmasını öngördüğünü" belirtmiştir. Komisyon bu bağlamda, 2017 anayasa reformunun ardından Türkiye'nin parlamenter sistemden, Cumhurbaşkanı'nın devlet ve hükümet başkanlığı görevlerini bir arada yürüttüğü, yürütme erkini elinde bulundurduğu ve parti siyasetine aktif olarak müdahil olduğu başkanlık sistemine geçtiğini hatırlatır. Dolayısıyla, HSK'nın Cumhurbaşkanı tarafından atanan dört üyesi siyasi atamalar olarak değerlendirilmeli ve uluslararası standartlara göre "meslektaşları tarafından seçilen yargı üyeleri" olarak kabul edilmemelidir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, bu üyelerin "siyasi atama" olarak kabul edilmesine itiraz etmiş ve "bu üyelerin hangi makam veya organ tarafından seçildiklerinden ziyade mesleki kariyerlerinin ve görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirme kabiliyetlerinin dikkate alınmasının daha uygun olacağını" savunmuştur.
33. Benzer şekilde, HSK üyesi olan diğer dört hakim veya savcı da kendi meslektaşları tarafından değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. Adaylar⁴² doğrudan TBMM Başkanlığına başvurur ve bir Karma Komisyon tarafından kısa listeye alınan üç aday arasından⁴³ nitelikli çoğunlukla (beşte üç) seçilirler (veya uzlaşma sağlanamazsa en çok oy alan iki aday arasında kura çekilir).⁴⁴ Venedik Komisyonu, nitelikli çoğunluğun siyasi önyargıyı sınırlandırması amaçlansa bile, parlamento oylamasının kaçınılmaz olarak parti mantığını takip edeceğini belirtmektedir. Ankara ziyareti sırasında Türk yetkililer, üyelerin çoğunluğunun Millet Meclisi tarafından seçildiğini (13 üyeden yedisi) ve bunun da kurumun demokratik meşruiyetini garanti altına aldığını vurgulamışlardır. Ancak, özellikle parlamento seçimlerinin

⁴⁰ Ayrıca bkz. HSK Kanunu Madde 1 (5) ve Madde 18 (1).

⁴¹ HSK Kanunu Madde 18 (4), Cumhurbaşkanı, birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıfa ayrılmak için gerekli nitelikleri taşıyan hâkim ve savcılar ile birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıfa ayrılmak için gerekli nitelikleri taşıyan idari hâkim ve savcılarının bir listesini alır.

⁴² HSK Kanunu Madde 18 (1) (b).

⁴³ HSK Kanunu Madde 20. Ulusal Meclis, gösterilen adayları gizli oylama yoluyla oylar. Her iki aşamada da (Karma Komite ve Meclis), adaylık için ilk oylamada üçte iki çoğunluk gerekir, ilk eşik sağlanamazsa beşte üç çoğunluğa indirilir. Eğer uzlaşma sağlanamazsa, adaylık en çok oyu alan iki aday arasında kura çekilerek sonuçlandırılır.

⁴⁴ Anayasa Komisyonu ve Adalet Komisyonu üyelerinden oluşur.

cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, Ulusal Meclisteki çoğunluğun Cumhurbaşkanının siyasi eğilimine uygun olması muhtemeldir. Genişlemiş çoğunluklarda, eğer bir telafi mekanizması yoksa, azınlıkların dengeli temsili olmaksızın her şeyi yakalama riski yüksektir. Aslında, Cumhurbaşkanı'nın yargı üzerindeki güçlü siyasi etkisi bu şekilde daha da artmaktadır. Türk makamları, 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, Millet Meclisi tarafından seçilen HSK üyelerinin siyasi saiklerle hareket edeceklerine itiraz etmişlerdir.

34. Venedik Komisyonu 2017 Görüşünde ifade ettiği hususu yinelemektedir: Cumhurbaşkanı (yürütmenin başı) HSK üyelerinin neredeyse yarısını atayabilmektedir (iki re'sen artı 13 hakim ve savcıdan dördü), diğer birkaç üye ise (üç veya dört) Cumhurbaşkanının Millet Meclisindeki partisi tarafından seçilmektedir. Bu durum yürütmeye, yargının bağımsızlığını güvence altına alması gereken organ üzerinde tam bir kontrol sağlamaktadır. İkincisi ise kaçınılmaz olarak tehlikeye girmektedir.⁴⁵
35. HSK'nın bu bariz nesnel siyasallaşması, kamuoyunda yargıya karşı güçlü bir güven eksikliğine ve meslektaşlarının stratejik olarak görevden alındığına, tayin edildiğine veya terfi ettirildiğine tanık olan hakim ve savcılar arasında bildirilen korku ve boyun eğme iklimine yol açmaktadır.⁴⁶
36. Venedik Komisyonu, kamu güveninin korunması için seçim sürecinin şeffaf ve siyasi etkilerden uzak olması gerektiğinin altını çizmektedir. HSK üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından resmi olarak atanması, ancak asıl seçimin kanunda belirlenecek kriterlere göre yapılması, yukarıda belirtilen Avrupa standartlarına uygun olması, yani yargı konseyleri üyelerinin en az yarısının kendi meslektaşları tarafından seçilen hakimlerden oluşması⁴⁷ ve yargı içindeki çoğulculuğa saygı gösterilmesi halinde sürdürülebilir.⁴⁸ Bu bağlamda Komisyon, Türkiye'nin Avrupa'da bir istisna olduğunu belirtmektedir: karşılaştırmalı bir analiz, neredeyse tüm Yargı Konseylerinin meslektaşları tarafından seçilen yüksek oranda hakim ve savcı içerdiğini göstermektedir.⁴⁹ 21 Kasım 2024 tarihli yorumlarında Türk makamları bu tespitin hatalı olduğu görüşünü ifade etmişlerdir.
37. Raportörler, Ankara ziyareti sırasında, hakim ve savcıların kendi meslektaşları tarafından seçilmesini öngören 2010 anayasa reformunun uygulanmasındaki güçlükler hakkında bilgilendirilmiştir. Bildirildiğine göre, seçim süreci adayların siyasi, hizipçi veya dini aidiyetlerini ifade etme eğilimini tetiklemiş ve yargının bir tür siyasallaşmasını belirlemiştir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli yazılı görüşlerinde bu endişelerini yinelemişlerdir.
38. Venedik Komisyonu, bu deneyimin ortaya çıkardığı zorlukları anlamakla ve doğasında var olan siyasallaşma riskini göz ardı etmemekle birlikte, hâkimlerin bağımsızlıklarını tehlikeye atabilecek veya tarafsızlık görünümünü tehlikeye atabilecek siyasi faaliyetlerden kaçınmaları gerektiğini, ancak ulusal yargı politikasıyla ilgili belirli tartışmalara katılmalarına izin verilmesi gerektiğini de hatırlatır.⁵⁰ Kendi statülerine ve daha genel olarak yargı sisteminin işleyişine ilişkin mevzuatın hazırlanmasında aktif bir rol oynamalıdır.⁵¹ Aynı doğrultuda, AİHM

⁴⁵ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2017)005, a.g.e., para. 119.

⁴⁶ Bkz. örneğin, CommDH(2020)1, Ülke raporu, 19 Şubat 2020, para. 117 ve 121; Türkiye Raporu 2024, SWD(2024)696, Brüksel, 30 Ekim 2024, sayfa 25-26; BM İnsan Hakları Komitesi, 7 Kasım 2024, CCPR/C/TUR/CO/2, para. 4.

⁴⁷ Bkz. yukarıda ilgili bölümde bildirilen uluslararası standartlar.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ CCJE, Avrupa'daki Yargı Konseylerine Karşılaştırmalı Bakış, DG I - DCJ (2022)1, 14 Mart 2022, sayfa 6 ve 7. Çalışmada "Hakimler (ve savcılar) genellikle meslektaşları tarafından seçilirler ve hakimler, hakim dernekleri, mahkemeler, hakimler konferansı veya temsil ettikleri farklı kurumlar veya mahkemeler tarafından aday gösterilebilirler. Bu süreçte sadece mahkeme ve kurum çeşitliliği değil, aynı zamanda cinsiyet, dil ve bölge çeşitliliği de hedeflenebilir. Polonya, İspanya ve Türkiye'de hakimler meslektaşları tarafından değil, parlamento ve/veya cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir" (vurgu eklenmiştir). Polonya'nın hâlihazırda yargı camiası tarafından seçilen üyelerin çoğunlukta olduğu bir sistem getirmek üzere reform yapmakta olduğu ve İspanya'da tüm üyelerin hâkimler tarafından oylanarak aday listesinden nitelikli çoğunlukla (beşte üç) parlamento tarafından seçildiği belirtilmelidir.

⁵⁰ CCJE, Hakimlerin mesleki davranışlarını düzenleyen ilke ve kurallar, özellikle etik, uyumsuz davranış ve tarafsızlık hakkında Görüş no. 3 (2002), paragraf 33 ve 34.

⁵¹ CCJE, Hâkimlerin mesleki davranışlarını düzenleyen ilke ve kurallar, özellikle etik, uyumsuz davranış ve tarafsızlık hakkında 3 (2002) sayılı Görüş, paragraf 33 ve 34.

- “hâkimlerin adalet sisteminin işleyişine ilişkin meseleleri ele alma konusundaki genel ifade özgürlüğü hakkının, bu temel değerler tehdit altında olduğunda hukukun üstünlüğünü ve yargı bağımsızlığını savunmak için seslerini yükseltme görevine dönüşebileceğini” tespit etmiştir.⁵²
39. Dahası, mevcut sistem de benzer siyasallaşma risklerinden muaf değildir, zira dört pozisyon için hakim ve savcılar adaylıklarını doğrudan Parlamenter Meclise sunabilmektedir, bu da hizip veya partizan çağrışımların (sadece nesnel veya görünüşte olsa bile) ortaya çıkma riskini taşımaktadır. Yargıtay ve Danıştay hakimleri söz konusu olduğunda bu durum daha da sorunludur.
40. Eş seçimlere karşı ileri sürülen bir diğer argüman da seçim dönemlerinde yargısal faaliyetlerin engelleneceği yönündedir. Ancak bu endişe, seçim sürecinin uygun bir şekilde planlanması ve yönetilmesiyle giderilebilecek, sadece organizasyonel nitelikte bir endişe gibi görünmektedir ve eş seçim ilkesinin kendisine karşı zorlayıcı bir argüman teşkil etmemektedir.
41. Sonuç olarak Venedik Komisyonu, HSK'nın yapısının, HSK üyelerinin en az yarısının kendi meslektaşları tarafından, yargı sisteminin farklı kademeleri tarafından seçilen hakim ve savcılardan oluşmasını ve cinsiyet, azınlıklar ve coğrafi kapsam açısından uygun düzeyde çeşitlilik sağlanmasını temin edecek şekilde değiştirilmesini kuvvetle tavsiye etmektedir.

2. Yargısal olmayan (meslekten olmayan) üyeler

42. Anayasa'nın 159 (3) Maddesi, HSK'nın üç üyesinin “yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile nitelikleri kanunda belirtilen avukatlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçileceğini” belirtmektedir. Öğretim üyeleri ve avukatlar arasından seçilen üyelerden en az bir üyenin öğretim üyesi, bir üyenin de avukat olması şarttır.”
43. HSK Kanunu'nun 18 (1) (b) maddesine göre, avukatların meslekte 15 yılını doldurmuş olmaları ve hukuk fakültesi öğretim üyelerinin de hakimlik için yeterli niteliklere sahip olmaları gerekmektedir. Yargıç olmayan üç üye arasında en az bir avukat ve bir öğretim üyesi bulunmalıdır.
44. Seçim prosedürü, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen hakim ve savcılar için yukarıda açıklananla aynıdır.⁵³
45. Venedik Komisyonu, bir yargı konseyine meslekten olmayan üyelerin seçilmesinin amacının, konseyin dış meşruiyetini güçlendirmeye ve korporatizmin olumsuz yönlerini (ve sapmalarını) azaltmaya yardımcı olabilecek çoğul, demokratik olarak meşrulaştırılmış bir kompozisyon elde etmek olduğunu hatırlatır. Komisyon yukarıda hakim ve savcılar arasından seçilen veya atanan üyelerin hiçbirinin meslektaşları tarafından seçilmediği ve dolayısıyla bu üyelerin yargı camiasını temsil etmediği sonucuna varmıştır. Bu üyeler yürütme ve yasama erklerinin ifadesidir, dolayısıyla HSK içindeki ittifakların siyasi görüşler doğrultusunda toplanması muhtemeldir (yukarıda da vurgulandığı üzere yürütmenin güçlü etkisi ile). Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, bu üyelerin “siyasi atama” olarak kabul edilmesine itiraz etmiş ve “bu üyelerin hangi makam veya organ tarafından seçildiklerinden ziyade, mesleki kariyerlerinin ve görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirme kabiliyetlerinin dikkate alınmasının daha uygun olacağına inandıklarını” belirtmişlerdir.
46. Komisyon ilk olarak, meslekten olmayan üyelerin dış denetim rollerini yerine getirebilmeleri ve korporatizm riskini dengeleyebilmeleri için, diğer üyelerin yargı camiasının seçilmiş temsilcileri olması gerektiğini ve iki kategori arasındaki oranın meslekten olmayan üyelerin karar alma süreci üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmalarını sağlayacak şekilde olması gerektiğini yinelemektedir.
47. Ankara ziyareti sırasında birçok muhatap HSK üyelerinin çoğunluğunun seçim sürecinin Millet Meclisine verilmesinin önemi üzerinde ısrarla durmuştur. Prensip, meslekten olmayan üyelerin seçiminin Millet Meclisine verilmesi, bu organa demokratik bir meşruiyet sağlamanın yaygın ve etkili bir yoludur. Ancak, parlamento içindeki herhangi bir seçim, nitelikli çoğunluk şartıyla yumuşatılmış olsa bile, siyasi uzlaşma mantığından ve çoğunlukçu güçlerin

⁵² AİHM, Żurek v. Polonya Davası, Başvuru no. 27520/07, 25 Ekim 2011, para. 222.

⁵³ HSK Kanunu Madde 20 (5).

hakimiyetinden kaçamaz. Bu faktörü azaltmak için Türk makamları, Barolar Birliği ve üniversiteler gibi diğer organların, Karma Komisyon ve ardından Millet Meclisi tarafından seçilecek adaylar için bir ön seçim yapmasını sağlayacak bazı mevzuat değişiklikleri yapmayı düşünebilir. Ayrıca, aday olmak için gereken mesleki nitelikler ve deneyim, üstlenmeleri beklenen görevler için uygun görünmekle birlikte, yürütme ve yasama erklerinin üyeleri ile açık bir siyasi eğilimi olan adaylar hariç olmak üzere,⁵⁴ bazı uygunsuzluk kriterlerinin getirilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca, kutuplaşma, siyasallaşma ve yargı sisteminin tarafsızlığını ve bağımsızlığını garanti eden kuruma olan güvenin aşınmasını önlerken meşruiyeti garanti altına almak ve korumak amacıyla, meslekten olmayan üyelerin sayısı artırılmalıdır: Ulusal Meclis, hakim ve savcı olmaması ve aktif siyasetçi olmaması gereken HSK üyelerinin önemli bir kısmını seçme hakkına sahip olabilir.

3. Resen seçilen üyeler

a. Adalet Bakanı

48. HSK Kanunu'nun 1(3). maddesi gibi Anayasa'nın 159(3). maddesi de şunu öngörmektedir: "Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır."
49. Adalet Bakanı'nın yargı konseyindeki varlığı ile ilgili olarak AİHM, Venedik Komisyonu⁵⁵ ve Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi (CCJE) tarafından dile getirilen endişelere atıfta bulunarak,⁵⁶ "yargı mensuplarına disiplin yaptırımı uygulama yetkisine sahip bir organda pasif de olsa bir Hükümet üyesinin bulunması, Sözleşme'nin 6. maddesinin gereklilikleri ve özellikle de disiplin organının bağımsız olması gerekliliği ışığında başlı başına son derece sorunludur" demiştir.⁵⁷ 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde Türk makamları bu paragraftaki değerlendirmeye katılmamış ve Adalet Bakanı'nın Kurul'daki varlığının Kurul'un görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirmesini engellemediğini düşünmüşlerdir.
50. Venedik Komisyonu, Türkiye Anayasası'nın HSK Başkanı'nın dairelerin çalışmalarına katılamayacağını öngördüğünü,⁵⁸ dolayısıyla hâkim ve savcılarının atanması veya disiplin konularıyla ilgili kararlarda yer almadığını gözlemlemektedir.
51. Ancak, Anayasa'nın 159 (12) maddesi Adalet Bakanı'na, aynı zamanda hâkim veya savcı olan hâkimleri, savcılarını, adalet müfettişlerini ve iç denetçileri, rızalarını alarak Adalet Bakanlığı'nın merkez, bağlı veya ilgili kuruluşlarında geçici veya sürekli görevlere atama yetkisi vermektedir. Bu anayasal hükmün kesin kapsamı belirsizdir. Uluslararası standartlara uygun olarak, hakimlerin seçimi ve kariyer ilerlemelerine ilişkin kararları vermekten sorumlu makamın hem yürütme hem de yasama erklerinden bağımsız olması gerektiğini belirtmek önemlidir. "Anayasal veya diğer yasal hükümlerin devlet başkanının, hükümetin veya yasama erkinin hakimlerin seçimi ve kariyerleri ile ilgili kararlar almasını öngördüğü hallerde, önemli bir kısmı yargıdan gelen bağımsız ve yetkili bir makam [...] ilgili atama makamının uygulamada takip edeceği tavsiyelerde bulunma veya görüş bildirme yetkisine sahip olmalıdır".⁵⁹

⁵⁴ Venedik Komisyonu, Moldova Cumhuriyeti, CDL-AD(2020)001, Yüksek Yargı Konseyi ile ilgili olarak anayasanın değiştirilmesi ve tamamlanmasına ilişkin kanun tasarısı hakkında ortak görüş, para. 54.

⁵⁵ Venedik Komisyonu, Arnavutluk Cumhuriyeti'nin temel anayasal hükümlerine ilişkin kanunda yapılan son değişikliklere ilişkin görüş, CDL-INF(1998)09, para. 16; Adli atamalara ilişkin rapor, CDL-AD(2007)028, para. 33; Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Ortak Çalışma Müdürlüğü tarafından Ukrayna yargı sistemi ve yargıçların statüsüne ilişkin yasa hakkında ortak görüş, CDL-AD(2010)026, para. 97; ve Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Genel Müdürlüğü İnsan Hakları Müdürlüğü'nün Moldova Cumhuriyeti Yüksek Sulh Konseyi hakkındaki 947/1996 sayılı kanunda değişiklik yapan kanun tasarısı hakkındaki Acil Ortak Görüşü, CDL-AD(2020)015, para. 21. Ayrıca bkz. 16; CDL-AD(2014)042, a.g.e., para. 38; CDL-AD(2015)005, a.g.e., para. 131.

⁵⁶ CCJE, Görüş No.10 (2007), a.g.e., paragraflar. 23 ve 26; CCJE, Görüş No. 24 (2021), a.g.e., para. 28

⁵⁷ Catana v. Moldova Cumhuriyeti, a.g.e., para. 75.

⁵⁸ Anayasa Madde 159(7).

⁵⁹ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, CM/Rec(2010)12, a.g.e., paragraf. 46-47. Daha spesifik olarak, yakın tarihli ODIHR Varşova Tavsiyeleri (para. 3), hakimlerin (başka bir mahkemeye veya başka bir kuruma) nakli ile ilgili olarak şunları belirtmektedir: "Yargı konseylerinde yürütme veya yasama organlarından üye bulunmamalıdır. Bu tür üyelerin halihazırda mevcut olduğu yerlerde, hakimlerin disiplin sorumluluğu, değerlendirilmesi, nakli, seçimi veya atanması da dahil olmak üzere yargı bağımsızlığı ile ilgili konularda oy kullanma veya karar alma süreçlerine katılma hakları olmamalıdır [...]."

52. Dahası, Cumhurbaşkanı'nın hakim ve savcıların teftiş ve soruşturulmasına rıza gösterme rolü, yürütmenin yargısal hesap verebilirlik mekanizmalarına potansiyel müdahalesi konusunda önemli endişelere yol açmaktadır.⁶⁰ Cumhurbaşkanı (Adalet Bakanı) disiplin konularına ilişkin kararlara katılamasa da,⁶¹ rollerin birleşimi HSK'nın işlevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmesine yersiz bir müdahale oluşturmaktadır. Teftiş ve soruşturma başlatma taleplerine izin vererek ya da bu talepleri reddederek, Cumhurbaşkanı/Bakan zaten suçlamanın ciddiyeti hakkında bir görüş bildirmiş olmaktadır. Bu durumda disiplin konularında karar veren HSK'nın önyargılı olmaması pek mümkün değildir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı/Bakanın bazı vakaların soruşturulmasına izin vermemesi özellikle endişe vericidir. Teftiş ve soruşturma, disiplin soruşturması ve hatta cezai kovuşturma başlatılmasına yol açabilecek ön aşamalardır. Venedik Komisyonu, Avrupa'da savcılığın yürütmeden bağımsız olması yönünde bir eğilim olduğunu hatırlatır.⁶² Münferit davalarda kovuşturma talimatı verilmemesi halinde, kovuşturamama talimatı konusunda Avrupa standartları özellikle katıdır ve bu tür talimatlar yasaklanmalı veya istisnai olarak kalmalıdır. Öte yandan, kovuşturma talimatlarına ulusal hukuka uygun olarak yeterli şeffaflık ve adalet güvenceleri eşlik etmelidir.⁶³ Kovuşturmaya ilişkin standartların aynısı teftiş ve soruşturmalara uygulanamasa da, özellikle ilgili kanıt unsurlarının toplanmasını engelleyecek ve cezai kovuşturmayı veya disiplin kovuşturmasının başlatılmasını fiilen engelleyecek teftiş veya soruşturma yapılmaması talimatı konusunda belirli hususlar aktarılabilir. Böyle bir talimatın aynı zamanda Adalet Bakanı olan HSK Başkanından gelmesi halinde, hassas davaları örtbas etmeye yönelik siyasi müdahale riski yüksektir. Aynı şekilde, inceleme ve soruşturma talimatı da hakim ve savcılar üzerinde baskı kurmak için güçlü bir araç olabilir. Hakimlerle ilgili soruşturmalar baskı kurmak amacıyla yürütülebilir ve caydırıcı bir etkiye sahip olabilir ki bu da söz konusu hakimlerin vermekle yükümlü oldukları yargı kararlarının içeriğini etkilemesi muhtemeldir. Bu tür disiplin soruşturmalarının açılma ihtimali bile, bir uyuşmazlıkta karar verme görevine sahip olanlar üzerinde baskı oluşturabilir.⁶⁴ Aynı doğrultuda, AİHM, bir yargı kararının kabul edilmesiyle bağlantılı olarak disiplin sorumluluğu getirilmesinin veya getirilme tehdidinin istisnai bir tedbir olarak görülmesi ve yargı bağımsızlığı ilkesi göz önünde bulundurularak kısıtlayıcı bir yoruma tabi tutulması gerektiğini tespit etmiştir.⁶⁵ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, Kurul Başkanının "sadece hakim ve savcılarla ilgili disiplin iş ve işlemlerine karar verme yetkisine sahip olan ilgili dairenin kararına 'olur' verme yetkisine sahip olduğunu, yargı mensupları hakkında disiplin hukuku açısından doğrudan herhangi bir karar verme yetkisinin bulunmadığını" vurgulamışlardır.
53. Aynı şekilde, Başkanın HSK üyeleri ile ilgili ceza soruşturmaları ve disiplin soruşturmaları ve kovuşturmaları⁶⁶ ile ilgili yetkisi, HSK üyeleri üzerinde caydırıcı bir etkiye sahip olabilir (bkz. aşağıdaki dokunulmazlık bölümü), çünkü Başkan/Bakanın politikasına uymamanın ceza ve/veya disiplin soruşturması açılmasıyla sonuçlanabileceğinden korkmaları gerekir. Bu yetkiler göz önünde bulundurulduğunda, Başkan/Bakan'ın disiplin soruşturmaları ve Dairelerin çalışmaları ile ilgili genel kurul oturumlarına katılamayacağı gerçeği ikincil öneme sahiptir.⁶⁷ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, "Kurul Başkanının, Kurul üyelerinin disiplin sorumluluğuna ilişkin esaslı bir yetkisi bulunmadığını ve Başkan tarafından gerçekleştirilen eylemin, ihbar ve şikayetleri bir dereceye kadar 'filtrelemek' olduğunu iddia etmişlerdir. Dolayısıyla, söz konusu uygulamanın, Kurul üyelerinin gereksiz disiplin inceleme ve soruşturmalarına maruz kalmalarını önlemek için gerekli ve önemli olduğu düşünülmektedir."

⁶⁰ Benzer şekilde, HSK Kanunu Madde 6 (2) (ç).

⁶¹ HSK Kanunu Madde 6 (3/a, 3/b).

⁶² Venedik Komisyonu, CDL-AD(2017)028, Polonya - Cumhuriyet Savcılığı Kanunu hakkında görüş, para. 27; Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)029, a.g.e., para. 70.

⁶³ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)029, a.g.e., paragraf. 67-72. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, CM/Rec(2000)19 sayılı Ceza Adaleti Sisteminde Savcılığın Rolü Hakkında Tavsiye Kararı, paragraf. 9 - 10 - 13 - 14 - 17 - 19 - 36.

⁶⁴ ABAD, Case C-791/19, Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges), 15 Temmuz 2021 paras. 156 ve 229-236; ayrıca Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' ve Diğerleri kararı, para. 199.

⁶⁵ AİHM, Tuleya v. Polonya, Başvuru no. 21181/19 ve 51751/20, 6 Temmuz 2023, para. 437.

⁶⁶ HSK Kanunu Madde 6 (2) (e).

⁶⁷ HSK Kanunu Madde 6 (3) (a) ve (b).

54. Adalet Bakanı'nın HSK'nın faaliyetlerine, özellikle de hâkim ve savcılarının kariyerlerini doğrudan etkileyen alanlara ve hâkim, savcı ve HSK üyelerinin teftiş ve soruşturmalarına kapsamlı bir şekilde müdahil olması, kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı açısından önemli bir risk oluşturmaktadır. Ayrıca HSK'nın bağımsızlık görünümünü de önemli ölçüde etkilemektedir.
55. Ankara ziyareti sırasında raportörler, Adalet Bakanının 2023 yılında HSK'nın hiçbir toplantı ve müzakeresine katılmadığı konusunda bilgilendirilmiştir. Venedik Komisyonu, Anayasa'nın 159 (7) maddesinin, Başkanın belirli yetkilerini devredebileceği Başkan Yardımcısının HSK tarafından seçilmesini öngördüğünü olumlu bir şekilde not etmektedir. Bununla birlikte, Adalet Bakanı'nın HSK'nın çalışmalarına katılmaktan kaçınmasının yerinde bir davranış olduğunu takdir etmekle birlikte, Komisyon, Adalet Bakanı'nın HSK'dan çıkarılması için Anayasa'nın ve HSK Kanunu'nun ilgili hükümlerinin değiştirilmesini kuvvetle tavsiye etmektedir.

b. Adalet Bakanı Müsteşarı

56. Anayasa'nın 159 (3). maddesinde ve HSK Kanunu'nun 3 (5). maddesinde belirtildiği üzere, Adalet Bakanlığı Müsteşarı (yani Adalet Bakan Yardımcısı) Kurul'un re'sen üyesidir. HSK Kanunu, bu kişinin HSK'nın Birinci Dairesinin bir üyesi olduğunu belirtmektedir (bkz. aşağıda hakimlerin atamaları ve kariyerleri ile ilgili yetkiler).⁶⁸ Genel Kurul "yukarıda belirtilen ilkeler çerçevesinde asıl ve yedek üyelerin daireler arasındaki dağılımını oylama yoluyla belirleyeceğinden"⁶⁹ Adalet Bakan Yardımcısının HSK'nın İkinci Dairesinde de (disiplin konularında yetkileri olan) yedek üye olarak görev yapması ihtimal dışı değildir.
57. Müsteşar, rolü gereği, Adalet Bakanlığı'nın önceliklerini ve perspektiflerini HSK'nın müzakerelerine taşıyabilir. Müsteşarın özellikle oy verme yetkisine sahip olması, yargı bağımsızlığına müdahaleye ilişkin endişeleri daha da artırmaktadır. Müsteşarın HSK'ya dâhil edilmesi, yürütme organının hâkim ve savcılarının atanması, terfisi ve disipliniyle ilgili kararlarda doğrudan rol oynamasına imkân tanımaktadır. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde bu paragraftaki değerlendirmeye katılmamış ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın Kurul'daki varlığının Kurul'un görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirmesini engellemediğini düşünmüşlerdir.
58. Venedik Komisyonu, Avrupa standartlarının yargı konseylerinin re'sen üyeliğini engellediğini hatırlatır.⁷⁰ Ayrıca, yürütmenin bir parçası olan re'sen üyeler son derece sorunludur. Adalet Bakanı'nda olduğu gibi, Venedik Komisyonu Adalet Müsteşarı'nın HSK'dan çıkarılmasını şiddetle tavsiye etmektedir.

4. Görev güvencesi ve işlevsel dokunulmazlık

59. Yargı konseyleri üyeleri, bağımsızlıklarının temel güvenceleri olarak görev güvencesi ve işlevsel dokunulmazlıktan yararlanmalıdır. Görev güvencesi ilkesi ışığında, görevin sona erdirilmesine ilişkin esaslı gerekçelerin belirlenmesi ve HSK üyelerine yönelik ilgili işlemlerde yeterli usulü güvencelerin getirilmesi elzemdir. HSK üyelerine dokunulmazlık tanınması, örneğin asılsız ve can sıkıcı suçlamalara karşı kendilerini savunmak zorunda kalmadan görevlerini yerine getirmelerini sağlar.⁷¹ Bireysel üyelerin uygun bağımsızlık güvencelerine sahip olmalarının sağlanması, konseyin bağımsızlığının sağlanması için elzemdir. Sadece bağımsız bir konsey yargının bağımsızlığının garantörü olabilir.

⁶⁸ HSK Kanunu Madde 8 (1) (a).

⁶⁹ HSK Kanunu Madde 8 (2).

⁷⁰ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)015, a.g.e., para. 16; CDL-AD(2014)042, Karadağ, Karadağ Devlet Savcılığı hakkındaki kanun tasarısı hakkında ara görüş, para. 38; CDL-AD(2015)005, Moldova Cumhuriyeti, Moldova Cumhuriyeti Savcılık Hizmeti Kanun tasarısı hakkında Ortak Görüş, para. 131. CCJE, Toplumun Hizmetindeki Yargı Konseyi hakkında 10 No.lu Görüş (2007), paragraf. 23 ve 26; CCJE, Görüş No. 24 (2021), a.g.e., para. 28. AİHM, Catana v. Moldova Cumhuriyeti, başvuru no. 43237/13, 21 Şubat 2023, para. 75.

⁷¹ Venedik Komisyonu, Moldova Cumhuriyeti, CDL-AD(2022)019, Moldova'nın bazı normatif kanunlarında (Yargı) değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı hakkında görüş, para. 34.

60. Venedik Komisyonu, HSK üyelerinin dört yıllık bir dönem için seçildiğini gözlemlemektedir.⁷² Görev süreleri oldukça kısadır. Dahası, yeniden seçilebilirler (bir kez), bu da onları atayan/seçen makama bağımlı hale getirebilir.
61. HSK Kanunu'nun 3 (7) Maddesi genel olarak hakim ve savcılarının görev güvencesi ilkesini beyan etmesine rağmen, ne Anayasa ne de Kanun HSK üyelerinin görev güvencesi ve işlevsel dokunulmazlığı ilkesini ve güvencelerini öngörmektedir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, bu paragrafın gerçeği yansıtmadığını belirtmiş ve genel olarak hakimlerin (özel olarak HSK üyelerinin olmasa da) görev güvencesini ve HSK üyelerinin bazı özel haklarını (açıkça görev güvencesi ve dokunulmazlığı kapsamına da) sağlayan bir dizi anayasal ve yasal hüküm sıralamıştır.
62. Buna ek olarak Venedik Komisyonu, HSK'nın seçilmiş üyelerinin disiplin soruşturması ve kovuşturmasına tabi tutulabileceğini,⁷³ bunun da görevden alınmaya yol açabileceğini belirtmektedir.⁷⁴ Buna karşılık HSK Başkanı bu hükümden muaf tutulmuştur. Venedik Komisyonu, "Kurulun seçilmiş üyelerinin, eylem ve davranışlarının hizmetin aksamasına yol açtığının veya Kurul üyeliğinin vakar ve onuruyla bağdaşmadığının tespit edilmesi halinde, eylemlerin niteliği ve ağırlığına göre uyarılacağı veya Kurul üyeliğinden çekilmeye davet edileceği" hükmü hakkında ciddi şüpheler ifade etmektedir.⁷⁵ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, Konsey'in tüm üyelerinden oluşan Genel Kurul'un ilgili Konsey üyesine verilecek ceza konusunda takdir hakkına sahip olmasının o üye için bir güvence teşkil edeceğini ileri sürmüşlerdir.
63. Tüm yargının bağımsızlığının garantörleri olarak birincil rolleri nedeniyle, HSK üyelerinin görev güvencesi ve işlevsel dokunulmazlığı Anayasa'da düzenlenmelidir. Anayasa, HSK üyeleri olarak görevlerini yerine getirmeleriyle ilgili olmaması gereken disiplin cezaları ve muhtemelen görevden alma için açık ve sınırlı gerekçelerin oluşturulması için kanuna atıfta bulunmalıdır.⁷⁶ Mevzuat ayrıca Anayasa ile uyumlu olarak tüm uygun / gerekli usuli güvenceleri sağlamalıdır.
64. Anayasal güvencelerin eksikliği, üyelerin görevlerini yerine getirirken işledikleri ve ağır sonuçlara (istifa veya görevden alma) yol açan fiillere uygulanabilecek geniş ve muğlak yasal hükümlerle ("eylem ve davranışları hizmette gecikmeye neden olmuş veya Kurul üyeliğinin vakar ve onuru ile bağdaşmamıştır") birleştiğinde, görev güvencesi ilkesinin ve işlevsel dokunulmazlık garantisinin açık bir ihlalini teşkil etmektedir.
65. Bu nedenle Venedik Komisyonu, anayasal ve yasal düzeyde, HSK üyelerinin görev güvencesinden yararlanmasının yanı sıra yaptırım ve görevden alma için açık ve sınırlı gerekçeler belirleyen güçlü güvencelerin açıkça tesis edilmesini tavsiye etmektedir.

5. HSK'da hakim ve savcılar arasında ayırım yapılmaması

66. Anayasa ve mevzuat, hakim ve savcılarının oranını belirtmemektedir. Ayrıca, hakimler ve savcılarının her ikisi de Türk yargı sisteminde aynı statüye sahip yargıçlardır. Kanunda iki kategoriye göre bir ayırım yapılmadığı görülmektedir, bu nedenle her iki grup için de özel bir hüküm yoktur ve HSK'nın oluşumuna ilişkin oran belirtilmemiştir.
67. Ankara ziyareti sırasında Türk yetkililer, hakim ve savcılarının aynı hukuk eğitimini aldıklarını ve daha sonra HSK tarafından sistemin ihtiyaçlarına göre bir veya diğer kategoriye atandıklarını, bireysel hakimlerin tercihinin göre değil, daha sonra mesleki yolunu değiştirmek için talepte bulunabileceğini açıklamıştır. Yetkililer ayrıca bir hakim mesleki kariyeri boyunca kategori değiştirmesinin son derece nadir olduğunu ve son yıllarda eğitim müfredatının hakimlik ve savcılık meslekleri arasında kademeli olarak farklılaştırıldığını; ayrıca hakim adayının bireysel tercihinin atanmasında dikkate alındığını bildirmiştir.
68. Çağdaş Avrupa standartları, yargı ve savcılık yönetiminde çatallaanmış bir yaklaşımı tercih etme eğilimindedir. Bu, iki ayrı konseyin kurulmasını içerir: biri adli konulara, diğeri savcılık konularına adanmış, ancak muhtemelen ortak bir çerçevede. Bu ikili konsey sistemi,

⁷² HSK Kanunu Madde 18.

⁷³

⁷⁴

⁷⁵

⁷⁶

- hakimlerin ve savcılarının bakış açılarının kendi alanlarında uygun şekilde temsil edilmesini ve yönetilmesini sağlamak üzere tasarlanmıştır.⁷⁷ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde “yüksek yargı konseylerinin yapısının her ülkenin hukuk sistemine göre değiştiğini ve yargı yüksek konseyleri için tipik veya standart bir model olmadığını” hatırlatmıştır.
69. Yargı ve savcılık denetimi işlevlerini yerine getirmek üzere bir konsey bünyesinde sektörel komiteler de kurulabilir. Örneğin Fransa'da⁷⁸ veya Bosna Hersek'te durum böyledir.⁷⁹ Bu komiteler benzer bir hedefle çalışır ancak sektörlerinin özel ihtiyaçlarına göre uyarlanırlar. Her konsey veya komite ağırlıklı olarak o sektördeki meslektaşları tarafından seçilen üyelerden oluşmalıdır - hakimler hakimleri, savcılar savcılarını seçer. Bu yapı, hakimlerin kariyerlerini ve mesleki davranışlarını etkileyen kararların meslektaşlarının çoğunluğu tarafından alınmasını sağlayarak, adli meselelerin ele alınmasında konseyin güvenilirliğini ve adillliğini artırır.⁸⁰
70. Türkiye'deki sistemde, HSK'nın iki dairesi hakim-savcı çizgisinde değil, daha ziyade işlevlerine göre ayrılmıştır: Dairelerden biri atamalar ve kariyer gelişimi ile ilgilenirken, diğeri hem hakimler hem de savcılar için disiplin konularıyla ilgilenmektedir (bkz. aşağıdaki ilgili bölüm). Venedik Komisyonu, en azından yasama düzeyinde, her dairede (ve Teftiş Kurulunda), sırasıyla yargı ve savcılık konularında karar veren ve üyelerin çoğunluğunun ilgili kategori tarafından temsil edildiği iki ayrı bölüm oluşturulmasını tavsiye etmektedir. Asgari hakim ve savcı sayısı belirtilmelidir. Daha fazla sayıda hakim ve savcı ile HSK'nın toplam büyüklüğünün artırılması, böyle bir yeniden yapılandırmayı kolaylaştıracaktır. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, kendi yargı sistemlerinde hâkim ve savcılarının aynı (veya benzer) eğitimi aldıklarını ve her iki kategoriye de girebildiklerini (veya her iki kategori arasında geçiş yapabildiklerini) belirtmişlerdir. Hem hâkimler hem de savcılar Hâkimler ve Savcılar Kanunu'na (2802 sayılı Kanun) tabidir ve aynı anayasal güvence altında görev yapmaktadır.
71. HSK Genel Kurulu'na gelince, “üç üye Yargıtay üyeleri arasından” ve “bir üye Danıştay üyeleri arasından” seçilir.⁸¹ Dolayısıyla, HSK'nın en az dört üyesinin hakim olacağı sonucuna varılabilir, ancak HSK'nın 13 üyesinden sadece dördünün gerçekte hakim olması ihtimal dışı değildir. Bu durum, yukarıda anılan ve adli konularda karar alan bir kurulun üyelerinin en az yarısının hakim olmasını gerektiren uluslararası standartlar ışığında sorunlu görünebilir.⁸² Hakim ve savcılarının aynı (veya benzer) eğitimi almaları ve her iki kategoriye de girebilmeleri (veya her iki kategori arasında geçiş yapabilmeleri) nedeniyle tek bir organ olarak görülebilecekleri düşünüldüğünde, bu çözüm kabul edilebilir (ancak ideal değildir), ancak hakimlere sağlananlara benzer şekilde savcılara da güçlü görev güvenceleri sağlandığı takdirde. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli yorumlarında HSK üyelerinin “siyasi atama” olarak değerlendirilmemesi gerektiğini yinelemiştir.

6. Kurul'un büyüklüğü ve temsil kabiliyeti

72. Üyelerinin sayısı ve kategorileri bakımından Konsey'in yapısının, belirli bir Devletteki yargı sisteminin niteliğine, statüsüne, boyutuna ve önemine göre uyarlanması önemlidir. Bu bağlamda, bir konseydeki yargı unsurunun tüm yargıyı temsil etmesi ve yargı içindeki çoğulculuğa saygı göstermesi gerektiği yönündeki yukarıda belirtilen ilkeyi hatırlamak yerinde olacaktır. Dolayısıyla, tüm farklı seviyelerden ve mahkemelerden hakimlerin dengeli bir şekilde temsil edilmesi ve cinsiyet ve bölgeler bakımından mümkün olan en geniş çeşitlilik ve temsilin sağlanması gerekir (bkz. yukarıda bildirilen standartlar). Ayrıca, yukarıda belirtildiği gibi, adli ve savcılık konularında ayrı ayrı karar verebilmeleri için iki kategori için asgari sayıda hakim ve savcı belirtilmelidir.

⁷⁷ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)015, a.g.e., para. 31.

⁷⁸ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2023)015, a.g.e., paragraf. 19-22.

⁷⁹ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2024)009, a.g.e., para. 32.

⁸⁰ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2021)015, Bosna Hersek, Yüksek Yargı ve Savcılık Konseyi Kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı hakkında görüş, para. 13.

⁸¹ Anayasa'nın 55. maddesine göre, “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari mahkemeye bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir”.

⁸² Yukarıdaki uluslararası standartlar bölümüne bakınız.

73. Türkiye'deki sistemle ilgili olarak, Kurul üyelerinin sayısı (13), her düzeydeki çeşitli mahkemelerde ve bölge genelinde çok sayıda hakim ve savcının (yaklaşık 25.000) dengeli bir şekilde temsil edilmesini pek sağlamıyor gibi görünmektedir. Venedik Komisyonu, 2010 anayasa reformu sonrasında denendiği gibi HSK'nın büyüklüğünün artırılmasının düşünüldüğünü tavsiye etmektedir. Bu, iki kategorideki hakimlerin (hakimler ve savcılar) daha iyi temsil edilmesinin yanı sıra cinsiyet, azınlıklar, coğrafi bölgeler ve yargının farklı kademeleri açısından daha fazla çeşitlilik sağlayacak çok daha geniş ve çoğulcu bir yapıya imkan tanıyacaktır.

B. HSK'nın işlevi

1. Yargının bağımsızlığının garantörü olarak HSK'nın rolü

74. Anayasa'nın 159. maddesine göre HSK, "görevlerini mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yerine getirir".⁸³ Bu ilke, HSK Kanunu'nun 3 (6) maddesinde de tekrarlanmıştır: "Kurul, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurula emir ve talimat veremez." Bu, Anayasa'nın 9. Maddesinde yer alan "yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağını" öngören kapsayıcı anayasal ilke ile uyumludur.
75. Venedik Komisyonu, Türkiye'nin anayasal ve yasal çerçevesinin yargının bağımsızlığı ilkesini açıkça ilan ettiğini ve HSK'nın buna uygun olarak çalışmasını gerektirdiğini kabul etmektedir.
76. Ancak Venedik Komisyonu, Anayasa'nın 159 (9) maddesindeki "denetleme" teriminin HSK'nın rolüne ilişkin bazı endişelere yol açabileceğini belirtmektedir. Bir yargı konseyinin görevi hakim ve savcılar denetlemek değil, "hem yargı sisteminin hem de tek tek hakimlerin bağımsızlığını korumak ve aynı zamanda AİHS'nin 6. maddesinde tanımlandığı üzere adaletin etkinliğini ve kalitesini garanti altına alarak halkın adalet sistemine olan güvenini pekiştirmek" olmalıdır.⁸⁴ Denetim, yargıda hesap verebilirliği sağlamak amacıyla Konsey'in kritik bir işlevi olsa da, HSK'nın hakim ve savcılar üzerinde olası bir denetimini ima etmeyen bir terim kullanılması tavsiye edilir. Hâkimler, meslektaşları veya yargının kendi kendini yöneten organları tarafından denetlenmemelidir, zira bu tür bir denetim bireysel bağımsızlıklarına aykırı olacaktır.⁸⁵ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, madde metninde geçen "denetim" teriminin HSK'nın hâkim ve savcılar üzerinde bir kontrol aracı olarak yorumlanamayacağını ve "mesleki bilgi ve çalışmaya odaklanan bir faaliyet" anlamına geldiğini belirtmişlerdir. Türk makamları ayrıca "HSK'nın amacının yargı mensuplarının tarafsız ve bağımsız bir şekilde görev yapmalarını sağlamak olduğunu" ve "hâkim ve savcılarının aynı zamanda hâkim/savcı olan müfettişler tarafından denetlenmesinin kendileri için bir güvence teşkil ettiğini" ileri sürmüşlerdir.
77. Hem Anayasa hem de HSK Kanunu, Kurul'a mahkemelerin idaresi, hakim ve savcılarının atanması, nakli, terfisi ve disiplin konularıyla ilgili görevler vermektedir.⁸⁶ Ayrıca HSK, hakim ve savcılarının performanslarını, davranışlarını, eylemlerini, suç işleyip işlemediklerini denetler⁸⁷ ve gerekli gördüğü takdirde inceleme veya soruşturma yapar.⁸⁸
78. HSK, Yargıtay ve Danıştay'a üye seçmekten sorumludur.⁸⁹ Dolayısıyla HSK, yargının en üst düzeydeki liderliğini ve yönünü şekillendirmede önemli bir rol oynamaktadır.
79. HSK ayrıca usullerin standartlaştırılmasına ve yargıda tutarlılığın sağlanmasına yardımcı olan genelgeler yayınlama ve diğerlerinin yanı sıra meslekte kalmaları sakıncalı görülenler hakkında karar verme yetkisine de sahiptir.⁹⁰

⁸³ 83 Anayasa Madde 159 (1).

⁸⁴ CCJE, Opinion No.10 (2007), op; cit., Summary of recommendations. Puan (A) (b).

⁸⁵ Bkz. örneğin, Venedik Komisyonu, CDL-AD(2016)007, a.g.e., para. 87

⁸⁶ Anayasa Madde 159 (8) ve HSK Kanunu Madde 4 (1) (a) ve (b).

⁸⁷ Anayasa Madde 159 (9). HSK Kanunu'nun 4 (1) (c) maddesi İngilizce çevirisinde "inspect" terimini kullanmaktadır. Ancak Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli yorumlarında Anayasa ve HSK Kanunu'nun Türkçe'de aynı terimi kullandığını açıklamışlardır.

⁸⁸ Anayasa Madde 159 (9) ve HSK Kanunu Madde 4 (1) (c).

⁸⁹ HSK Kanunu Madde 4 (1) (d).

⁹⁰ HSK Kanunu Madde 4 (1) (ç).

80. Bu bağlamda “sakıncalı” terimi, görev güvencesi ve hakimlerin taşınmazlığı ilkeleriyle çeliştiği için sorunludur. Aslında, mesleğin sürekliliğindeki uygunsuzluk kriteri - ya da temeli - bu haliyle hakimlerin statüsü ile ilgili olarak uygulanamaz. “Elverişlilik”, belirli bir kamu menfaatinin elde edilmesinde idarenin takdir yetkisini kullanmasına ilişkin tipik bir idare hukuku kavramıdır. Yargıçların fırsat ya da uygunluk değerlendirmesi yapmaksızın yalnızca hukuka ve normatif ilkelere uygun olarak yerine getirmeleri gereken yargısal işlevlerin doğası ve uygulanmasıyla uyumlu bir kategori ya da kavram değildir. Hakimlerin statüsüne uygulanan hukukun üstünlüğü ilkeleri, hakimlerin kolaylık nedeniyle görevden alınmasına izin veremez.
81. Bununla birlikte, Ankara ziyareti sırasında bazı muhataplar, bu terimin objektif nedenlerle (örneğin, fiziksel veya psikolojik engellilik vb.) iş göremez durumda olanları ifade ettiğini ve düzenli olarak bu şekilde yorumlanıp uygulandığını açıklamışlardır. Bu nedenle Venedik Komisyonu, bunun ya bir çeviri sorunu olduğunu ya da bu terimin, bir hâkimin usulüne uygun olarak atandığı bir görevdeki kalıcılığının yanı sıra yargı işlevlerinin yerine getirilmesinin, fırsat veya uygunluk nedenleriyle veya gerekçeleriyle sona erdirilemeyeceği, ancak yargı işlevlerini yerine getirmenin nesnel olarak imkânsız olması veya çok ciddi suistimaller nedeniyle disiplin yaptırımı uygulanması durumunda ve adil ve hakkaniyetli bir prosedüre uygun olarak sona erdirilebileceği anlamında anlaşıldığını anlamaktadır. Venedik Komisyonu, bu terimin ve uygulanabilirliğinin açıklığa kavuşturulmasını tavsiye etmektedir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, “hâkim ve savcıların mesleğe kabul edildiklerinde sahip oldukları niteliklere artık sahip olmamaları halinde meslekten çıkarılmalarının doğal olduğunu” belirtmiş ve HSK'nın bu tür bir ihraç işlemine gitmesine izin veren bir dizi anayasal ve yasal hüküm sıralamıştır.
82. Son olarak, Ankara ziyareti sırasında ulusal makamlar, Adalet Bakanı'nın HSK Başkanı olarak rolünü, Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın HSK'nın tam yetkili bir üyesi olarak varlığını ve yürütmenin HSK üzerindeki yüksek düzeydeki etkisini (bkz. yukarıdaki ilgili bölümler) ve ayrıca Adalet Bakanlığı ve HSK'nın idari personeli ve müfettişleri arasındaki değişimi (bkz. aşağıdaki ilgili bölümler) haklı çıkaran HSK'nın idari bir organ olduğu gerçeğine atıfta bulunmuşlardır.
83. Venedik Komisyonu, kuvvetler ayrılığının bir ayağı olan ve hukukun üstünlüğünün temelinde yatan yargı bağımsızlığının garantörünün, ancak yürütme ve yasama erklerinin müdahalesinden korunmuş bağımsız bir yargı kurulu olabileceğini hatırlatır ve bunun altını çizerek. Hukukun üstünlüğüne saygı, demokratik bir ülkede vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için bir ön koşuldur.⁹¹

2. HSK kararlarının yargısal denetimi

84. 84. Anayasa'nın 159 (10) maddesi, HSK'nın meslekten çıkarma dışındaki kararlarının yargı denetimine tabi olmayacağını öngörmektedir. Aynı doğrultuda, HSK Kanunu'nun 33 (5) Maddesi de şunu belirtmektedir: “Genel Kurul veya Daireler tarafından verilen meslekten çıkarma cezasına ilişkin nihai kararlara karşı mahkemeye başvurulabilir; ancak diğer kararlar yargı denetimine tabi değildir. Danıştay, meslekten çıkarma cezalarına karşı açılan davalara ilk derece mahkemesi olarak bakar. Bu davalar acele işlerden sayılır.” Diğer tüm kararlar ilk karar mercii tarafından veya Daireler söz konusu olduğunda Genel Kurul tarafından yeniden incelenebilir. Yeniden inceleme kararları nihaidir.⁹²
85. Ankara'ya yapılan ziyaret sırasında, ulusal makamlar HSK'nın idari niteliğini defalarca vurgulamış ve bu durum bu hükmü haklı çıkarmak için bir argüman olarak kullanılmıştır.
86. Avrupa standartlarına göre, bir yargı konseyinin kararları, bağımsız bir organın Konsey kararlarının adilliğini ve yasallığını değerlendirmesine olanak tanıyacak şekilde yargı denetimine tabi olmalıdır; bu durum disiplin kararları⁹³ için olduğu kadar, işe alınmaları/atamaları da dahil olmak üzere bir hakim ve savcının kariyerine ilişkin tüm konular için de geçerlidir.⁹⁴ Türkiye'ye ilişkin daha önceki bir görüşünde Komisyon, “hukuk

⁹¹ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2016)007, a.g.e., para. 21.

⁹² Örneğin disiplin cezaları için HSK Kanunu'nun 37. maddesine bakınız.

⁹³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, CM/Rec(2010)12 sayılı Tavsiye Kararı, a.g.e., para. 69.

⁹⁴ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 6 (1). AİHM, GC, Denisov v. Ukrayna, başvuru no. 76639/11, 25 Eylül 2018, para. 51; Dolińska-Ficek ve Ozimek v. Polonya, başvuru no. 49868/19 ve 57511/19, 8 Kasım 2021, para. 222 ve 224. AİHM içtihadına göre, yargı olağan kamu hizmetinin bir parçası olmasa da, “tipik kamu hizmetinin” bir parçası olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bkz.

mahkemesine itiraz yolunu açan hükümlere duyulan ihtiyacın disiplin yaptırımlarıyla sınırlı kalmaması, hâkimlerin statüsü veya faaliyetleri üzerinde olumsuz etkileri olan diğer eylemleri de kapsamı gerektiğini, örneğin terfinin reddedilmesi, dosyalara (olumsuz) yorumlar eklenmesi, sınıf tahsisi, yer değişiklikleri vb. [...]. "95 Venedik Komisyonu bu nedenle HSK'nın tüm kararlarına karşı yargısal denetim getirilmesini tavsiye etmektedir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, HSK kararlarına karşı iki kademeli bir itiraz sistemi getirildiğini (Genel Kurul tarafından yeniden inceleme) belirtmiş ve "hâkim ve savcılar [ihraçlar dışındaki] diğer özlük işleri, mevzuatın öngördüğü usullere göre çoğunluğu yargı mensuplarından oluşan iki daire tarafından karara bağlandığından, ayrı bir yargısal denetim öngörülmediğini" iddia etmiştir.

C. HSK'nın Yapısı

87. HSK Kanunu'nun 3. Maddesi, Anayasa'ya uygun olarak, Kurul'un Genel Kurul oturumlarında ve iki daire halinde çalışmasını ve müzakere etmesini öngörmektedir.
88. HSK Kanunu'nun 8 (1) (a) maddesine göre Birinci Daire, ilgili Adalet Bakanlığı Müsteşarı, Yargıtay üyeleri arasından seçilen bir üye, adli ve idari yargı hakim ve savcılar arasından seçilen iki üye, idari yargı hakim ve savcılar arasından seçilen bir üye ve öğretim üyeleri veya avukatlar arasından seçilen bir üye olmak üzere altı üyeden oluşur.
89. HSK Kanunu'nun 8 (1) (b) maddesine göre, İkinci Daire, ikisi Yargıtay üyeleri arasından seçilen, biri Danıştay üyeleri arasından seçilen, biri adli ve idari yargı hakim ve savcılar arasından seçilen ve ikisi de öğretim üyeleri veya avukatlar arasından seçilen altı üyeden oluşur.
90. Birinci Daire atamalar, nakiller, yetkilendirmeler ve teftişler gibi operasyonel konulara odaklanarak yargının günlük bazda sorunsuz bir şekilde işlemlerini sağlar.⁹⁶
91. İkinci Daire, yargının uzun vadeli bütünlüğü ve kalitesine odaklanarak terfiler, disiplin cezaları ve (hakimlik ve savcılık mesleklerine) kabuller gibi esas olarak kariyerle ilgili kararlarla ilgilenir.⁹⁷
92. Yargı konseylerinin tek bir organ olarak mı yoksa farklı oluşumlar halinde mi kurumsal olarak örgütleneceği her sistemin koşullarına ve tercihlerine bağlıdır. Çeşitli çözümler mümkündür - karşılaştırmalı deneyimler çoğuldur - ve her sistem kendi koşullarına en uygun olanı benimser.
93. Türkiye Konseyi örneğinde, Genel Kurul ve Daireler arasındaki dengeli yetki dağılımı, muazzam büyüklük ve karmaşıklıkta bir yargı (ve savcılık) sisteminin yüksek düzeydeki taleplerine daha iyi cevap verebilecek bir araçtır. Bu örgütsel ve operasyonel rejimde, HSK, Genel Kurul yapısıyla, Daireler gibi kendi yetkilerine sahiptir,⁹⁸ ancak Genel Kurul⁹⁹, Dairelerin kararlarını yeniden inceleme ve Daireler arasındaki yetki çatışmaları hakkında karar verme yetkisine sahiptir.¹⁰⁰ Venedik Komisyonu, HSK'nın üye sayısını ve dolayısıyla her bir Dairenin üye sayısını artırma imkanının öngörülmesini tavsiye etmektedir. Buna ek olarak, Venedik Komisyonu, çift sayıda üyeden (her biri altı) oluşan dairelerin karar almak için ideal olmadığını belirtmekte ve her dairenin yapısının tek sayıda üyeye sahip olacak şekilde değiştirilmesini veya kilitlenmeyi önleyici bir mekanizma kurulmasını tavsiye etmektedir.

1 HSK Başkanı

94. HSK Kanunu'nun 6. Maddesi, aynı zamanda Adalet Bakanı olan HSK Başkanı'na aşağıdaki yetkileri vermektedir:

AIHM, GC, Grzęda/Polonya, başvuru no. 43572/18, a.g.e., paragraflar. 262-263; Oktay Alkan v. Türkiye, başvuru no. 24492/21, 20 Haziran 2023; Juričić v. Hırvatistan, başvuru no. 54711/15, 26 Temmuz 2011. Ayrıca bkz. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, CM/Rec(2010)12 sayılı Tavsiye Kararı, a.g.e., para. 48, CCJE, Hâkimler Arasında Yolsuzluğun Önlenmesine İlişkin Görüş No. 21 (2018), para. 25; CCJE, Görüş 24 (2021), para. 15 ve 21.

⁹⁵ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2011)004, a.g.e., para. 76.

⁹⁶ HSK Kanunu Madde 9 (1).

⁹⁷ HSK Kanunu Madde 9 (2).

⁹⁸ HSK Kanunu'nun 7. Maddesi.

⁹⁹ HSK Kanunu'nun 9. Maddesi.

¹⁰⁰ HSK Kanunu Madde 7 (2) (b) ve (c).

- HSK'yı yönetmek ve temsil etmek, ayrıca Genel Kurul çalışmalarına başkanlık etmek ve kanunlarda belirtilen istisnalar dışında oy kullanmak.¹⁰¹
 - Genel Sekreter (SG)¹⁰² ve Yardımcılarının Atanması.¹⁰³ SG'nin atanması (anayasal düzeyde de öngörülmüştür) ve daha da ötesi SG Yardımcıları (aşağıdaki ilgili bölüme bakınız) ile ilgili olarak, HSK Başkanı geniş bir takdir yetkisine sahip görünmektedir ve görünüşe göre tercihlerini gerekçelendirmek zorunda değildir. HSK Kanunu'nun 12. maddesi kendisine raportör hakimlere görev verme yetkisini de vermektedir.
 - Teftiş, inceleme ve soruşturmaların yanı sıra hakim ve savcıların soruşturulmamasına ve kovuşturulmamasına rıza gösterme (anayasal düzeyde de öngörülmüştür).¹⁰⁴ Buna ek olarak, Madde 14(4) (a) Teftiş Kurulunun (bkz. aşağıdaki ilgili bölüm) Kurul Başkanının gözetimi altında hareket ettiğini belirtir.
 - Kurul üyeleriyle ilgili ceza soruşturmaları ve disiplin soruşturmaları ve kovuşturmalarıyla ilgili olarak HSK Kanunu ile verilen görevleri yerine getirmek.¹⁰⁵ Ayrıca, HSK Kanunu'nun 38 (2) maddesi, Başkan'ın daire başkanlarından birini, konuyu Genel Kurul'a getirmeden önce Kurul'un seçilmiş üyeleri hakkında yapılan ihbar ve şikayetlerin ön incelemesini yapmakla görevlendirebileceğini belirtmektedir.
95. HSK Kanunu'nun 6. maddesinde Başkana verilen yetkiler çok geniştir ve diğer hükümlerle birlikte okunduğunda daha da genişlemektedir. Genel Kurul, Kurul'un tüm üyelerinden oluşacağından,¹⁰⁶ Başkan kural olarak, disiplin prosedürleriyle ilgili oturumlar hariç, Genel Kurul oturumlarına katılır,¹⁰⁷ ve bu nedenle çok sayıda konuda karar verir. Örneğin, Genel Kurul Yargıtay ve Danıştay'a üye seçer.¹⁰⁸ Bu mahkemelerin üyeleri aynı zamanda HSK üyesi olduklarından, iç bağımsızlık sorunu ortaya çıkabilir.
96. Ayrıca, HSK Kanunu'nun 7 (2) (i) maddesine göre, Genel Kurul (yukarıda belirtilen istisnalar dışında Başkan da dahil olmak üzere) münhasıran mesleğe kabul, atama ve nakil, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtımı, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma ile adli, cezai ve idari yargı hakim ve savcılar hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma işlemlerine ilişkin yönetmelik ve genelgeler çıkarır.¹⁰⁹
97. Aynı doğrultuda, HSK Kanunu Madde 33 (2) ve (3), Başkanın HSK tarafından alınan bir karara itiraz etmesi halinde, kendisinin (ve ilgili tarafların) bu kararların tebliğ tarihinden itibaren on gün içinde Genel Kuruldan yeniden inceleme talep edebileceğini; yeniden inceleme sonrasında alınan kararların kesin olacağını öngörmektedir.¹¹⁰ Ayrıca, Başkan (veya ilgili taraflar) dairelerden kararları için yeniden inceleme talep edebilir ve yeniden inceleme talebi üzerine daireler tarafından verilen kararlara karşı Genel Kurul'a itirazda bulunabilir; itiraz üzerine verilen kararlar kesindir.¹¹¹ Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, "söz konusu kararlara karşı iki aşamalı bir itiraz sistemi getirilerek, özellikle yargı mensuplarının kendilerini ilgilendiren kararlara karşı etkili bir şekilde itirazda bulunabilmelerinin öngörüldüğünü" savunmuşlardır.
98. Yetkilerin tek bir kişide, HSK Başkanı'nda toplanması başlı başına sorunludur. Ayrıca, yukarıda da belirtildiği üzere, HSK Başkanı'nın aynı zamanda Adalet Bakanı olması, yetkilerin aynı zamanda Hükümet üyesi olan tek bir kişide toplanmasını daha da ağırlaştırmaktadır. Örneğin, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı yetkisinin değiştirilmesi için Bakanlıktan gelen teklifler hakkında nihai kararı HSK'nın vereceğine dair anayasal ve yasal hükümlerle ilgili olarak,¹¹²

¹⁰¹ Madde 6, (2/a, 2/b). HSK Kanunu Madde 7 (1).

¹⁰² Anayasa Madde 159 (11) ve HSK Kanunu Madde 6 (2) (c) ve Madde 11 (1).

¹⁰³ HSK Kanunu Madde 6 (2) (d) ve Madde 11 (4).

¹⁰⁴ Anayasa Madde 159 (9) ve HSK Kanunu Madde 6(2)(ç).

¹⁰⁵ HSK Kanunu Madde 6 (2) (e).

¹⁰⁶ HSK Kanunu Madde 7 (1).

¹⁰⁷ HSK Kanunu Madde 6(3)(a).

¹⁰⁸ HSK Kanunu Madde 7 (2) (g).

¹⁰⁹ HSK Kanunu Madde 7 (2) (i).

¹¹⁰ HSK Kanunu Madde 33 (1).

¹¹¹ HSK Kanunu Madde 33 (2) ve (3).

¹¹² Anayasa Madde 159 (8) ve HSK Kanunu Madde 4 (1) (a).

Adalet Bakanı sıfatıyla teklifi yapan bir Başkanın başkanlık ettiği HSK'nın kararında bağımsız olup olmayacağı şüphelidir.

99. Avrupa Hakimleri Danışma Konseyi'ne (CCJE) göre, "Yargı Konseyi Başkanlığı'nın siyasi partilere yakın olmayan tarafsız bir kişi tarafından yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanının/Devlet Başkanının sadece resmi yetkilere sahip olduğu parlamenter sistemlerde, Devlet Başkanının Yargı Konseyi Başkanı olarak atanmasında bir sakınca bulunmazken, diğer sistemlerde başkanın bizzat Konsey tarafından seçilmesi ve bir yargıç olması gerekmektedir".¹¹³ HSK Başkanına verilen geniş ve önemli yetkiler ile Adalet Bakanı olarak üstlendiği rol göz önüne alındığında, bu gereklilik Türkiye'deki sistemde hayati önem taşımaktadır. Rollerin birleşimi, yürütme erkinin yargının bağımsızlığına müdahalesini ağırlaştırmaktadır.
100. Ayrıca, yukarıda da belirtildiği üzere (Adalet Bakanı'nın resen üye olmasıyla ilgili bölüme bakınız), HSK Başkanı dairelerin çalışmalarına katılmasa da,¹¹⁴ dolayısıyla hakim ve savcılarının atamaları veya disiplin konularıyla ilgili kararlarda yer almasa da, hakim ve savcılarının teftiş ve soruşturmalarının¹¹⁵ yanı sıra HSK üyeleriyle ilgili ceza soruşturmaları ve disiplin soruşturmaları ve kovuşturmalarına onay vermede kilit bir role sahiptir.¹¹⁶ Bu nedenle Venedik Komisyonu, HSK Başkanının, üyeler tarafından seçilen tarafsız bir kişi olmasını; kimin başkan olacağına bakılmaksızın HSK Başkanının genel yetkilerinin azaltılmasını; özellikle de hâkim ve savcılarının teftiş ve soruşturulmasına izin verme yetkisinin yanı sıra HSK üyelerinin ceza soruşturmaları ve disiplin soruşturmaları ve kovuşturmaları ile ilgili yetkilerin kaldırılmasını tavsiye etmektedir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, Kurul Başkanının "Kurul üyelerinin disiplin sorumluluğuna ilişkin esaslı bir yetkiye sahip olmadığını ve Başkan tarafından gerçekleştirilen eylemin ihbar ve şikayetleri bir ölçüde 'filtrelemek' olduğunu" yinelemiştir.

2. Genel Sekreterlik

101. Genel Sekreterlik, HSK'nın sekreterlik, idari ve mali hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuştur. Genel Sekreter, beş genel sekreter yardımcısı (biri idari yargıdan olmak üzere) ve yeterli sayıda raportör hakim ve bürodan oluşur.¹¹⁷
102. Genel Sekreterlik, CJP için belgelerin ve iletişimin yönetilmesini de içeren tüm idari görevlerden sorumludur. Genel Sekreterlik, hukuki konularda HSK'yı temsil eder; hukuk, ceza ve idari davaların yanı sıra icra takipleriyle de ilgilenir. Bu, yasal işlemleri merkezileştirir ve yasal temsilde tutarlılığı sağlar.
103. Genel Sekreterlik, yargı mensuplarının kariyerlerini ve mesleki geçmişlerini denetleme rolünü yansıtabilecek şekilde, hakim ve savcılarının sicillerini ve dosyalarını yönetir.
104. Genel Sekreter, Genel Kurul tarafından önerilen üç birinci sınıf hakim ve savcı arasından Kurul Başkanı tarafından atanır.¹¹⁸ Genel Sekreter Yardımcıları, HSK Başkanı tarafından birinci sınıf hakim ve savcılar arasından başka bir seçim şartı aranmaksızın atanır.¹¹⁹
105. Raportör hakimlerin atanması için de bir hüküm bulunmaktadır.¹²⁰ Bu hakimler, deneyimli hakim ve savcılar arasından liyakate dayalı bir seçimle Genel Kurul tarafından atanmaktadır. Bu yargıçlar Başkan, ilgili daire başkanı ve Genel Sekreter tarafından verilen görevleri yerine getirirler.
106. Genel Sekreterliğin organizasyonu, kendisine verilen görevlere uygun görünmektedir. HSK Başkanı, üst düzey pozisyonlara atama yapma ve raportör hakimlere görev verme konusunda ilgili yetkilere sahiptir. HSK Başkanı tarafsız bir kişi olsaydı bu durum kendi başına sorun teşkil etmezdi. Ancak Türkiye'deki HSK örneğinde, Başkan Adalet Bakanı'dır ve dolayısıyla yürütme

¹¹³ Avrupa Hakimleri Danışma Konseyi (CCJE), Toplumun Hizmetindeki Yargı Konseyi hakkında 10(2007) sayılı Görüş, para. 33.

¹¹⁴ Anayasa Madde 159(7).

¹¹⁵ HSK Kanunu Madde 6 (2) (ç).

¹¹⁶ HSK Kanunu Madde 6 (2) (e).

¹¹⁷ HSK Kanunu Madde 10 (1).

¹¹⁸ HSK Kanunu Madde 11 (1) ve Anayasa Madde 159(11).

¹¹⁹ HSK Kanunu Madde 11 (4).

¹²⁰ HSK Kanunu Madde 12.

erki HSK'nın işleyişine müdahale edebilmektedir; bu müdahale iki kurum arasında adli olmayan personel değişimiyle de birleşmektedir. Bu nedenle Venedik Komisyonu, bu görevin meslektaşları tarafından seçilen bir hakime veya HSK içinde başka bir tarafsız pozisyona verilmesini ve HSK ile Adalet Bakanlığı'nın birbirinden tamamen ayrı iki kurum olmasını tavsiye etmektedir.

3. Teftiş Kurulu

107. Teftiş Kurulu'nun temel görevi, hakim ve savcılarının görevlerini idari genelgeler de dahil olmak üzere kanun ve yönetmeliklere uygun olarak yerine getirip getirmediklerini denetlemektir. Bu, yasal gerekliliklere ve mesleki standartlara uygunluklarının değerlendirilmesini içerir. Kurul, hâkim ve savcılarının görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri olası suçları ve görevleriyle bağdaşmayan davranışlarını soruşturma yetkisine sahiptir. Kurul aynı zamanda uygulamada gözlemlenen yasal boşlukları tespit etmek ve HSK'ya gerekli tedbirleri önermekle görevlendirilmiş olup, böylece yargıdaki yasal ve idari reformlarda önemli bir rol oynamaktadır. Kurul, kanunla belirlenen veya HSK tarafından verilen ek görevleri yerine getirerek değişen yasal ve idari ihtiyaçlara uyum sağlamasına olanak tanır.¹²¹
108. HSK müfettişleri, en az beş yıl fiilen hakimlik ve savcılık yapmış ve üstün başarısı nedeniyle HSK'ya yararlı olacağı düşünülen kişiler arasından Genel Kurul tarafından atanır. HSK'nın kendi üyesi değildirler ve hakim ve savcılarının görevlerini kanun ve yönetmeliklere uygun olarak yerine getirmelerini sağlamakla görevlidirler. Ayrıca adli görevlerle bağlantılı olarak herhangi bir suç işlenip işlenmediğini ya da görevlerinin sorumluluklarına uygun olmayan davranışlarda bulunulup bulunulmadığını soruştururlar. HSK müfettişleri, soruşturmaları sırasında delil toplama, yeminli ifade alma ve kamu kurumlarından gerekli bilgileri toplama konusunda geniş yetkilere sahiptir. Ceza Muhakemesi Kanunu kapsamında savcılara tanınan yetkilere benzeyen bu yetkiler, müfettişlerin kapsamlı ve etkili soruşturmalar yürütmelerini sağlamaktadır.¹²²
109. HSK müfettişleri, adli müfettişler ve Bakanlık iç denetçileri bir pozisyondan diğerine kolaylıkla geçebilmektedir.¹²³ Pratik avantajlarına rağmen, konu yargı bağımsızlığı ve yürütme denetimi arasındaki dengeye ilişkin soru işaretleri doğurduğu için sorunlu görünmektedir. Müfettişlerin ve denetçilerin yargı ve Adalet Bakanlığı arasında hareket etmesi, bu kurumlar arasındaki bağımsızlık çizgilerini potansiyel olarak bulanıklaştırabilir. Bu görevler arasında sık sık yer değiştiren müfettişler, beraberinde Bakanlığın etkisini veya önceliklerini getirebilir ve bu da adli konuları teftiş ederken tarafsızlıklarını etkileyebilir. Bakanlık, yürütme politikalarıyla daha uyumlu müfettişleri stratejik olarak yerleştirerek, yargı denetimlerinin sonuçlarını ve yargının genel idari işleyişini incelikli bir şekilde etkileyebilir. Müfettişlerin ve denetçilerin görev süreleri farklı görevlerde sürdürülmekte, böylece yargı ve Bakanlık arasında gidip gelirken kariyer ilerlemelerinin kesintiye uğramaması sağlanmaktadır. Müfettişler, terfi ya da yeniden atanma da dahil olmak üzere gelecekteki kariyer fırsatlarının Bakanlık içindeki görevlerinde algılanan sadakat ya da etkinliklerine bağlı olabileceğini bilerek, eylem ve kararlarını yürütme organının beklentileriyle uyumlu hale getirmek için bir teşvike sahip olabilirler. Bu durum, müfettişlerin yargıda teftiş veya denetim yaparken yürütmenin tercihlerini gözetmelerine yol açabilir. Venedik Komisyonu, müfettişlerin hareketliliğiyle ilgili olarak, yargı teşkilatıyla ilgili konular hariç olmak üzere, yargı ve bakanlık kurumlarının daha net bir şekilde birbirinden ayrılmasını tavsiye etmektedir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, "HSK Genel Kurulu'nun onayı olmaksızın bir adalet müfettişi veya iç denetçinin HSK müfettişi olarak görevlendirilmesi veya bir HSK müfettişinin adalet müfettişi veya iç denetçi olarak görevlendirilmesi mümkün değildir. Adalet Bakanının HSK Genel Kurulunda sadece bir oyu olduğu göz ardı edilmemelidir. İç denetçiler ve adalet müfettişleri arasındaki bir görevlendirme Adalet Bakanlığı bünyesinde gerçekleşir ve HSK ile hiçbir ilgisi yoktur".

¹²¹ HSK Kanunu'nun 14. Maddesi.

¹²² HSK Kanunu'nun 17. Maddesi.

¹²³ HSK Kanunu Madde 15 (3).

110. Müfettişler önemli soruşturma yetkilerine sahip olmakla birlikte, yargının takdir yetkisine giren konulara müdahale etmeleri açıkça yasaklanmıştır.¹²⁴ Kurul, soruşturma ve uygunluğu sağlama konusunda önemli yetkilerle donatılmış olsa da, yasal çerçeve yargının bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak için hayati önem taşıyan yargısal takdir yetkisini gereksiz müdahalelerden korumayı amaçlamaktadır.
111. Teftiş Kurulu bir Başkan, üç yardımcı, yeterli sayıda başmüfettiş, müfettiş ve destek bürolarından oluşmaktadır.¹²⁵ Teftiş Kurulu, Kurul adına hareket eder ve Kurul Başkanının gözetimi altında çalışır.¹²⁶ Müfettişler Teftiş Kurulu Başkanına karşı sorumludur, o da Kurula karşı sorumludur.¹²⁷ Kurul Genel Kurulu, Teftiş Kurulu Başkanını ve başkan yardımcılarını birinci sınıf hakim ve savcılar arasından seçmekle sorumludur.¹²⁸
112. Genel olarak, Teftiş Kurulu'nun organizasyonu işlevine uygun görünmektedir. Ancak, HSK Kanunu'nun 14(2) maddesi, Teftiş Kurulu üzerinde Kurul Başkanının denetimini öngörerek, hakim ve savcıların soruşturulmasında fiilen yürütmenin denetimini ima etmektedir. Venedik Komisyonu, özellikle yukarıdaki ilgili bölümde açıklandığı üzere Adalet Bakanı'nın HSK'daki baskın konumu göz önünde bulundurularak, bu rolün HSK'da farklı ve tarafsız bir kişiye verilmesini tavsiye etmektedir. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde, hâkim ve savcıların "denetimine" ilişkin görüşlerini yinelemiş ve "HSK Başkanı olarak Adalet Bakanı'nın Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan raporlara ve değerlendirme raporlarına müdahale etme yetkisinin bulunmadığını" ve "Adalet Bakanı'nın Teftiş Kurulu üzerindeki denetim yetkisinin Kurul Başkanı sıfatından kaynaklanan sembolik bir yetki olduğunu" iddia etmişlerdir.

V. Sonuç

113. Venedik Komisyonu, AKPM İzleme Komitesi tarafından Türkiye Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşumu ve üyelerinin seçim usulü hakkında bir görüş hazırlamasını talep etmiştir.
114. Görüş, HSK'nın farklı kategorilerdeki üyelerini, yani hakim ve savcılar, hakim olmayan veya meslekten olmayan üyeleri ve resen atanan üyeleri (Adalet Bakanı ve Müsteşarı), seçilme veya atanma şekillerini, görev güvencelerini ve işlevsel dokunulmazlıklarını dikkate alarak incelemiştir. Ayrıca Konsey'in büyüklüğü ve temsil kabiliyeti, genel sistem içindeki rolü ve yapısı da incelenmiştir: iki Daire, Genel Sekreterlik ve Teftiş Kurulu.
115. Venedik Komisyonu, HSK'yı etkileyen geçmişteki yasal ve anayasal reformları ve bu değişikliklerle ilgili önceki görüşlerini değerlendirmiştir. Komisyon, 2016'daki darbe girişiminin ardından Türkiye'nin yönetim şeklinin parlamenter sistemden başkanlık sistemine dönüştürülmesine ve bu değişikliğin yargının bağımsızlığı ve en güçlü denge ve denetleme mekanizmalarını gerektiren kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerindeki etkisine özellikle dikkat etmiştir.
116. Komisyon, HSK'nın disiplin ve görevden alma yetkilerinin 2016'daki darbe girişiminden bu yana çok önemli ölçüde kullanıldığını dikkate alarak, HSK ile ilgili olarak Türkiye Anayasası ve kanunlarında yer alan hükümleri Avrupa standartları ve uluslararası standartların yanı sıra Türkiye'deki sosyal, tarihi ve siyasi bağlam ışığında değerlendirmiştir.
117. Venedik Komisyonu, Avrupa standartlarına göre, yargı konseyi üyelerinin en az yarısının "meslektaşları tarafından seçilen" hâkimlerden oluşması gerektiğini hatırlatır. Bu seçim şeklinin nedeni, yargı unsurunu siyasi müdahalelerden izole etmektir. Yargı konseyinin adli üyeleri sadece hakim ve savcılar topluluğunun bakış açısını temsil etmelidir. Buna karşılık, yargı konseyine meslekten olmayan üyelerin seçilmesinin amacı, konseyin dış meşruiyetini güçlendirmeye ve korporatizmin olumsuz yönlerini (ve sapmalarını) azaltmaya yardımcı olabilecek çoğul, demokratik olarak meşrulaştırılmış bir kompozisyon elde etmektir.

¹²⁴ HSK Kanunu Madde 17 (4).

¹²⁵ HSK Kanunu Madde 14 (1).

¹²⁶ HSK Kanunu Madde 14 (2).

¹²⁷ HSK Kanunu Madde 14 (3).

¹²⁸ HSK Kanunu Madde 15 (1).

118. 118. Komisyon, Türk HSK'sının sekiz üyesinin hakim veya savcı olmasına rağmen, meslektaşları tarafından, yani diğer hakim ve savcılar tarafından seçilmediklerini, ya yürütme tarafından atandıklarını ya da parlamento tarafından seçildiklerini belirtmektedir. Aslında, bunlardan dördü Cumhurbaşkanı tarafından takdire bağlı bir şekilde atanmaktadır, zira ne Anayasa ne de Kanun belirli bir kategoriye resmi üyelik dışında herhangi bir uygunluk veya uygunsuzluk kriteri belirlememektedir. Komisyon bu bağlamda, 2017 anayasa reformunun ardından Türkiye'nin parlamenter sistemden, Cumhurbaşkanının devlet başkanı ve hükümet başkanı görevlerini bir arada yürüttüğü, yürütme erkini elinde bulundurduğu ve parti siyasetine aktif olarak müdahil olduğu başkanlık sistemine geçtiğini hatırlatır. Dolayısıyla, HSK'nın Cumhurbaşkanı tarafından atanan dört üyesi siyasi atamalar olarak değerlendirilmeli ve uluslararası standartlar anlamında "yargı mensubu" olarak kabul edilmemelidir. Ayrıca, Millet Meclisi tarafından seçilen yedi üyenin çoğunluğunun, özellikle de parlamento seçimlerinin cumhurbaşkanlığı seçimleriyle aynı zamanda yapıldığı göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi görüşe sahip olması muhtemeldir. Son olarak, Cumhurbaşkanı resen iki üyeyi de atadığından, yürütme fiilen HSK'nın 13 üyesinden en az onunu seçebilmekte ve böylece yargı üzerinde güçlü bir siyasi etki yaratmaktadır. Türk makamları 21 Kasım 2024 tarihli görüşlerinde "bu üyelerin hangi makam veya organ tarafından seçildiklerinden ziyade mesleki kariyerlerinin ve görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirme kabiliyetlerinin dikkate alınmasının daha uygun olacağını" savunmuşlardır. Yetkililer, Parlamento aracılığıyla atanan üyelerin önemli bir kısmının arkalarında geniş bir destek olduğuna işaret etmişlerdir.
119. Komisyon, kuvvetler ayrılığının bir ayağı olan ve hukukun üstünlüğünün temelinde yatan yargının bağımsızlığını ancak, işleyişi yürütme ve yasama erklerinin müdahalesinden korunmuş bağımsız bir yargı konseyinin güvence altına alabileceğini hatırlatır. Hukukun üstünlüğüne saygı, demokratik bir ülkede vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için bir ön koşuldur.
120. Bu nedenle Venedik Komisyonu aşağıdaki temel tavsiyelerde bulunmaktadır:
- HSK üyelerinin en az yarısının yargı sisteminin farklı kademeleri tarafından seçilen hakim ve savcılardan oluştuğu ve cinsiyet, azınlıklar ve coğrafi kapsam açısından uygun bir çeşitlilik düzeyinin sağlandığı bir sistemin kurulması için ilgili anayasal ve yasal hükümlerin değiştirilmesi, tamamen resmi bir atama rolü dışında Cumhurbaşkanı'nın ve yargı (ve savcılık) üyeleri söz konusu olduğunda Millet Meclisi'nin seçim prosedürünün dışında tutulması.
 - Adalet Bakanı ve Adalet Müsteşarının HSK'dan çıkarılması.
 - HSK'nın büyüklüğünün ve Millet Meclisi tarafından seçilen yargı mensubu olmayan üyelerin sayısının artırılması, yürütme ve yasama erkleri mensupları ile açık bir siyasi eğilimi olan adayların hariç tutulması ve Barolar Birliği ve üniversiteler gibi diğer organların Millet Meclisi'nden önce Karma Komite tarafından seçilecek adaylar için bir ön seçim yapmasını sağlayacak bazı mevzuat değişikliklerinin yapılması.
 - HSK üyelerinin görev güvencesine ve işlevsel dokunulmazlığa sahip olması gerektiğinin anayasal ve yasal düzeyde açık bir şekilde ortaya konması. Yaptırım ve görevden alma için açık ve sınırlı gerekçeler belirlenerek güçlü güvenceler sağlanmalı, görevlerini yerine getirmeleriyle ilgili olmayan disiplin ve görevden alma gerekçeleri olmamalıdır.
 - HSK Başkanı'nın üyeler tarafından seçilen tarafsız bir kişi olmasının sağlanması; kimin başkan olacağına bakılmaksızın HSK Başkanı'nın genel yetkilerinin azaltılması; ve özellikle hakim ve savcıların teftiş ve soruşturulmasına izin verme yetkisinin yanı sıra HSK üyeleriyle ilgili ceza soruşturmaları ve disiplin soruşturmaları ve kovuşturmalarıyla ilgili yetkinin kaldırılması.
 - HSK'nın tüm kararlarına karşı yargı denetiminin getirilmesi.
121. Komisyon ayrıca şunları tavsiye etmektedir:
- En azından yasama düzeyinde, her Daire içinde (ve Teftiş Kurulu'nda), sırasıyla adli ve savcılık konularında karar veren, üyelerin çoğunluğunun ilgili kategoride temsil edildiği iki ayrı bölüm kurulmasının yanı sıra her dairenin yapısının tek sayıda üyeye sahip olacak şekilde değiştirilmesi veya kilitlenmeyi önleyici başka mekanizmalar öngörülmesi. Hâkim ve savcıların asgari sayısı belirtilmelidir.
 - Özellikle müfettişlerin hareketliliği konusunda HSK'nın Adalet Bakanlığı'ndan net bir şekilde ayrılması. HSK'daki bir hakime veya başka bir tarafsız pozisyona, Genel Sekreterlikteki üst

düzen pozisyonları atama ve raporör hakimlere görev verme ve Teftiş Kurulunu denetleme rolünü atfetmek.

- Anayasa'nın 159 (9) maddesindeki "denetlemek" kelimesinin (HSK Kanunu'nda "teftiş etmek" olarak çevrilmiştir) HSK'nın hakim ve savcılar üzerinde olası bir kontrolünü ima etmeyen bir terimle değiştirilmesi ve HSK Kanunu'nun 4 (1) (ç) maddesindeki "sakıncalı" kelimesinin yargı işlevlerinin yerine getirilmesi anlamında anlaşıldığının açıklığa kavuşturulması, yanı sıra, bir hâkimin usulüne uygun olarak atandığı bir görevdeki sürekliliği, ancak yargı işlevini yerine getirmenin objektif olarak imkânsız olması veya çok ciddi bir görevi kötüye kullanma nedeniyle disiplin cezası verilmesi hallerinde ve adil ve hakkaniyete uygun bir usule uygun olarak, fırsat veya kolaylık nedenleriyle sona erdirilemez.

122. Komisyon, Türk makamlarını, önümüzdeki aylarda Türkiye'de gerçekleşmesi beklenen "anayasa görüşmeleri" sırasında yukarıda belirtilen tavsiyeleri ele almaya davet eder.

123. Venedik Komisyonu, bu konuda daha fazla yardım için Türk makamlarının ve Parlamenteler Meclisi'nin emrindedir.