

Strazburg, 10 Kasım 2016

CCJE (2016)2

AVRUPA HÂKİMLERİ DANIŞMA KONSEYİ (CCJE)

19(2016) SAYILI GÖRÜŞ MAHKEME BAŞKANLARININ ROLÜ

I. Giriş

1. Bakanlar Komitesince kendisine verilen görev uyarınca, CCJE, özellikle yargının bağımsızlığı, kalitesi ve etkinliğiyle ilgili alanlara odaklanarak mahkeme başkanlarının rolüne dair bir Görüş hazırlamaya karar vermiştir.
2. Bu Görüş'ün amacı, bağımsız yargının daha etkili şekilde işleyişini ve adaletin kalitesinin iyileştirilmesini sağlamaya yönelik zorunlu ihtiyacı göz önünde bulundurarak mahkeme başkanlarının rolüne ilişkin konuları ve endişeleri incelemektir.
3. Bu Görüş, şu belgeler temel alınarak hazırlanmıştır: İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (bundan sonra AİHS olarak anılacaktır), CCJE Hâkimlerin Magna Carta'sı (2010) ve önceki CCJE görüşleri: yargının bağımsızlığına ve hâkimlerin azlolunamazlığına dair 1(2001) sayılı Görüş, mahkemelere kaynak sağlanmasına ve mahkemelerin yönetimine dair 2(2001) sayılı Görüş, toplum hizmetindeki Yargı Kurullarına dair 10(2007) sayılı Görüş, demokratik bir toplumda hâkimler ile savcılar arasındaki ilişkilere dair 12(2009) sayılı Görüş, hâkimler ve avukatlar arasındaki ilişkilere dair 16 (2013) sayılı Görüş, hâkimlerin işlerinin değerlendirilmesi, adaletin kalitesi ve yargı bağımsızlığına saygıya dair 17(2014) sayılı Görüş, modern demokraside yargının yeri ve diğer devlet erkleriyle ilişkilerine dair 18(2015) sayılı Görüş, ayrıca Avrupa Konseyi belgeleri, özellikle Hâkimlerin Statüsü Hakkında Avrupa Şartı (1998), hâkimlerin bağımsızlığına, etkinliğine ve sorumluluklarına dair Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı CM/Rec(2010)12 (bundan sonra Tavsiye Kararı CM/Rec(2010)12 olarak anılacaktır). Ayrıca, bu Görüş şunları da dikkate almaktadır: yargı bağımsızlığının ve tarafsızlığının güçlendirilmesine dair Avrupa Konseyi Eylem Planı (CM(2016)36- nihai), 2013-2014 Raporu: Asgari Yargı Standartları IV- Avrupa Yargı Kurulları Ağı Davaların Paylaştırılması (ENCJ) (bundan sonra ENCJ Raporu olarak anılacaktır), Birleşmiş Milletler Yargı Bağımsızlığı Temel Prensipleri (1985), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının (AGİT) Doğu Avrupa, Güney Kafkasya ve Orta Asya'da Yargı Bağımsızlığına Dair Kiev Tavsiye Kararı (2010)-Yargı İdaresi, Seçim ve Hesap Verebilirlik.

4. Bu Görüş, CCJE üyelerinin mahkeme başkanlarının rolüne dair ankete¹ verdikleri yanıtları ve bu yanıtlara ilişkin bir sentezin yanı sıra CCJE tarafından atanan uzman Marco FABRI'nin (İtalya) hazırladığı ön taslağı dikkate almaktadır.
5. Üye devletlerdeki yargı sistemlerinin farklı kuralları, yapıları ve organizasyonu mahkeme başkanlarının rolünü etkilemektedir. Bu rol, büyük ölçüde her bir ulusal yargı sisteminin yönetim yapısının yanı sıra yetkilerinin kullanımında önemli bir yeri olan yasal, sosyal ve politik gelenek ve uygulamalardan etkilenmektedir.

II. Mahkeme başkanlarının rolü ve görevleri

6. Mahkeme başkanlarının rolü şudur:

- Mahkemeyi ve diğer hâkimleri temsil etmek;
- Mahkemenin etkili bir şekilde işlemlerini sağlamak ve böylece topluma sunduğu hizmetleri iyileştirmek;
- Yargı görevlerini gerçekleştirmek.

Mahkeme başkanları görevlerini gerçekleştirirken mahkemelerin ve bireysel olarak hâkimlerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını korurlar.

A. Mahkemeyi ve diğer hâkimleri temsil etmek

7. Mahkeme başkanları, mahkemenin temsil edilmesinde önemli bir rol oynarlar. Üye devletlerdeki durumla ilgili olarak CCJE üyeleri tarafından sağlanan bilgiler gösteriyor ki bu özel rolün kapsamı giderek genişlemektedir. Bu suretle mahkeme başkanları, hem tüm yargı sisteminin gelişmesine, hem de onu oluşturan mahkemeler vasıtasıyla yüksek kaliteli ve bağımsız bir yargı hizmetinin verilmesine ve sürdürülmesine katkıda bulunurlar.

Genel olarak mahkeme başkanları, diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesi ve sürdürülmesinde rol oynayabilirler. Örneğin:

- Yargı Konseyi ya da eğer varsa, benzeri bir kurum;
- Diğer mahkemeler;
- Savcılık;²
- Barolar;³
- Adalet Bakanlığı;
- Medya;
- Kamuoyu.

Mahkeme başkanlarının temel görevi, hâkimlerin ve bir bütün olarak mahkemenin bağımsızlığı ve tarafsızlığının her daim koruyucusu olmaktır.

8. Mahkeme başkanları hâkimdirler ve bu nedenle yargının bir parçasını teşkil etmektedirler. Mahkeme başkanlarının; Yargı Konseyi, Hâkimler Kongresi, Hâkimler Genel Kurulu gibi yargı erkinin öz idaresini ve özerkliğini sağlayan yetkili kurumların çalışmalarına katılımlarının seviyesi, yoğunluğu ve kapsamı ulusal hukuk sistemine bağlıdır. Hâkimlerin geniş tecrübeleriyle bu kurumlara katkılarını sağlamaları önemlidir. Fakat görevlerin ve yetkilerin belli bir grup insanda toplanmasından kaçınılmalıdır.

¹ CCJE'ye üye 38 ülke ankete yanıt vermiştir.

² Bkz. CCJE 12(2009) sayılı Görüş, Bordeaux Bildirgesi, 3. paragraf.

³ Bkz. CCJE 16(2013) sayılı Görüş, 10. paragraf.

9. Mahkeme başkanları, diğer mahkemelerle ilişki kurmak ve işbirliği yapmak suretiyle, tecrübelerini paylaşabilir ve mahkemelerin idaresi ve dava taraflarına hizmet sunulması hususunda en iyi uygulamaları belirleyebilirler. Bu işbirliğinin uluslararası seviyeye taşınması ve mümkün olan tüm iletişim yollarının kullanılması arzu edilir.
10. Yargı eğitim ve öğretimi, merkezi yargı kuruluşları tarafından organize edilmekte ve yönetilmektedir. Dolayısıyla, mahkeme başkanları bu alanda sınırlı bir rol oynamaktadır. Mahkeme başkanlarının, özel eğitim kursları ihtiyacı hakkında yargı eğitim kurumlarına tavsiyelerde bulunmaları ve eğitim ve gelişim konusunda eğitim kurumlarının özel uzmanlığından ve bilgisinden faydalanmaları gerekmektedir. Ayrıca, mahkeme başkanları, hâkimleri ilgili eğitim kurslarına katılmaya ve bunun için fırsat yaratmaya teşvik ederler. Bu, hâkim olmayan mahkeme çalışanlarının eğitim ve öğretimi için de geçerlidir.
11. Mahkeme başkanlarının devletin diğer organlarıyla ilişkileri eşitlik ve güçler ayrılığı ilkesi temelinde olmalıdır. Bazı ülkelerde yürütme erki, Adalet Bakanlığını devreye sokarak, mahkeme yöneticileri ve yargı denetimleri vasıtasıyla mahkeme idaresi üzerinde hatırı sayılır bir etki uygulamaktadır. CCJE, mahkemelerin idaresinde yürütme erki görevlilerinin yer almasından kaçınılması gerektiğini belirtmektedir. Bu görevlilerin varlığı, yargının işleyişine müdahaleye yol açabileceği için yargı bağımsızlığını tehlikeye atabilir.⁴ Böyle durumlarda, yürütme erki tarafından mahkemelerin çalışmalarına yapılacak muhtemel müdahalelerin önlenmesinde mahkeme başkanları önemli bir role sahiptir.
12. Medyayla ilişkilerinde mahkeme başkanları, adalet sisteminin işleyişi hakkında halkı bilgilendirmesi için medyaya gerekli bilgilerin sağlanmasının toplumun çıkarları gereği olduğunu unutmamalıdır. Fakat bu bilgilerin, masumiyet karinesine, adil yargılanma hakkına, davalara dâhil olan kişilerin özel yaşamına ve aile yaşamına saygıya⁵ ve müzakerelerin gizliliğinin korunmasına uygun olarak sağlanması gerekmektedir.

B. Mahkeme dâhilindeki ilişkiler: hâkimlerin bağımsızlığı

13. Mahkeme başkanı ile mahkemenin diğer hâkimleri arasındaki ilişkiler ve bu bağlamda mahkeme başkanının işi hususunda önemli birkaç ilke bulunmaktadır. İç yargı bağımsızlığı, hâkimlerin davalar hakkında karar verirken mahkeme başkanının direktiflerine veya baskısına maruz kalmamalarını gerektirmektedir.⁶ Mahkemenin bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkililiğinin koruyucusu olan mahkeme başkanlarının da bizzat mahkeme dâhilindeki hâkimlerin bağımsızlığına saygı göstermelerini gerektirmektedir.⁷
14. Mahkeme başkanlarının mahkemeyi yönetirken yargı erkinin temel prensiplerine sıkı sıkıya uymaları çok önemlidir. Genel olarak bu durum, mahkeme başkanı olarak atanan kişilerin davalar hakkında karar vermek için büyük bir tecrübeye sahip olmalarını gerektirmektedir.
15. CCJE'ye göre, mahkeme başkanlarının atamadan sonra da hâkimlik yapmaları çok önemlidir. Hâkimlik görevlerini sürdürmeleri, sadece “eşitler arasında birincilik” (*primus inter pares*) prensibi uyarınca profesyonelliği ve diğer hâkimlerle iletişimi devam ettirmeleri açısından değil, aynı zamanda günlük icraatta ortaya çıkan sorunlardan haberdar olmak suretiyle organizasyon konusundaki işlevlerini en iyi şekilde yerine getirmeleri açısından da önemlidir. Mahkeme başkanlarının dava yükü, idare görevleri göz önüne alınarak azaltılabilir.
16. Tutarlı ve kolay anlaşılır bir içtihat, hukuki kesinliğin önemli bir parçasıdır. Mahkeme

⁴ Bkz. CCJE 18(2015) sayılı Görüş, 48. ve 49. paragraflar.

⁵ Bkz. CCJE 12 (2009) sayılı Görüş, Bordeaux Bildirgesi, 11. paragraf; bkz. CCJE'nin adalet ve topluma dair 7(2005) sayılı Görüş'ü.

⁶ Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları (AİHM): 23 Haziran 2016 tarihli ve 20261/12 sayılı *Baka/Macaristan Davası*, Büyük Daire, Hâkim Sicilianos'un mutabık görüşünün 4. paragrafı; 22 Aralık 2009 tarihli ve 24810/06 sayılı *Parlov-Tkalcic/Hırvatistan Davası*, 86. paragraf; 6 Ekim 2011 tarihli ve 23465/03 sayılı *Agrokompleks/Ukrayna Davası*, 137. paragraf; 9 Ekim 2008 tarihli ve 62936/00 sayılı *Moiseyev/Rusya Davası*, 182. paragraf. “Hâkimlerin yargı ve özellikle yargı hiyerarsisi dâhilinde üstlerine karşı bağımsız olmalarını sağlayacak teminatın olmaması durumunda Mahkeme, davacının bir mahkemenin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusundaki şüphelerinin objektif olarak haklı gerekçeleri olabileceği sonucuna varabilir.”, bkz. yukarıda adı geçen *Baka/Macaristan Davası*, Hâkim Sicilianos'un mutabık görüşünün 4. paragrafı; yukarıda adı geçen *Parlov-Tkalcic/Hırvatistan Davası*, 86. paragraf; yukarıda adı geçen *Agrokompleks/Ukrayna Davası*, 137. paragraf; yukarıda adı geçen *Moiseyev/Rusya Davası*, 184. paragraf; ve *Daktaras/Litvanya Davası*, no. 42095/98, 36. ve 38. paragraflar, AİHM 2000-X.

⁷ AİHM hâkimi Siciliano; AİHM'nin 6. maddesinin 1. fıkrasının, bireylerin davalarının tarafsız bir mahkeme tarafından görülmesi hakkı gibi hâkimlerin bağımsızlığının devlet tarafından korunması ve saygı duyulması hakkı şeklinde – öznal bir hak olarak – yorumlanıp yorumlanamayacağı şeklinde bir soru sormuştur, bkz. AİHM kararı: 23 Haziran 2016 tarihli ve 20261/12 sayılı *Baka/Macaristan Davası* Büyük Daire, Hâkim Sicilianos'un mutabık görüşünün 5-6 ve 3-15. paragrafları.

başkanlarının yargı kararlarının kalitesini, anlaşılabilirliğini ve tutarlılığını sağlama rolleri bulunmaktadır. Bu görev; yalnızca mahkeme başkanlarının kendi mahkemelerinin, üst mahkemelerin, Yargıtayın ve uluslararası mahkemelerin içtihatlarının yorumlanması ve belirtilmesinde tutarlılığı sağlamaları sayesinde gerçekleştirilebilir (örneğin seminer, toplantı gibi eğitim ve öğretim aktivitelerini kolaylaştırma, ilgili veri tabanlarına erişimi sağlama, farklı mahkemeler arasındaki bilgi alışverişini ve diyalogu sağlama, vb.). CCJE, mahkeme başkanlarının bu görevleri yerine getirirken yargı bağımsızlığı ilkesine saygı göstermeleri gerektiğini belirtmektedir.

17. Ayrıca, mahkeme başkanlarının mahkeme işlemlerinin süresini gözlemleme yetkileri de olmalıdır. Bu, AİHS'nin makul süre kuralına ilişkin 6. maddesi ile ulusal mevzuatın gereklikleriyle yakından bağlantılıdır. Davaların hızlı bir şekilde sonuçlandırılması amacıyla işlemlerin süresini gözlemleme ile mahkeme başkanlarınca alınacak tedbirlerin, hâkimlerin tarafsızlığı ve bağımsızlığı ilkeleri ve adli işlemlerin gizliliği ile denge içerisinde olması gerekir.⁸
18. Mahkeme başkanları, davranışlarıyla örnek teşkil etmeli ve görevlerini yerine getirirken destek ya da yardıma ihtiyaç duymaları halinde hâkimlerin kendilerine başvurabilecekleri bir ortam oluşturmalıdır.
19. Mahkemeler, esas itibarıyla ekip çalışmasına dayalı olan yapılardır. CCJE, istişare işlevine sahip olan, mahkeme başkanıyla işbirliği yapan ve önemli konularda tavsiye veren mahkeme hâkimlerinden oluşan yapıların kurulmasını teşvik etmektedir.⁹
20. Bazen hâkimler, mahkeme başkanlarıyla aralarında bir “mesafe” olduğunu hissedebilirler. Önemli olan, bu “mesafe”nin aşılabilesidir. Bu da, başkanların adli işlerle yakın bir ilişki içerisinde olmalarıyla ve hâkimlerin idari konular da dâhil olmak üzere bir bütün olarak mahkemenin işleyişine ilgi duymaları ve bu konularda belli bir sorumluluk taşımalarıyla mümkündür.
21. Davalar, önceden belirlenen objektif kriterlere göre hâkimlere paylaştırılmalıdır. Davalar, geçerli bir sebep olmadan belli bir hâkimden çekilmemelidir. Davanın çekilmesi kararı, yalnızca şeffaf bir prosedüre ve önceden belirlenen kriterlere göre alınmalıdır.¹⁰ Mahkeme başkanının mahkeme üyeleri arasında dava paylaşırma görevi olduğu durumlarda bu prensipler izlenmelidir.
22. CCJE üyeleri tarafından verilen cevaplara göre başkanlar, bilgi toplama ve bir bütün olarak mahkemenin performansını değerlendirme görevini gerçekleştirmektedirler. Bazı üye devletlerde mahkeme başkanının bir görevi de, her bir hâkimin performansını değerlendirmektir. Hâkimlerin performansının analiz edilmesi konusunda bazı endişeler dile getirilmiştir. Bazı üye devletlerde bu, yargı bağımsızlığına karşı ciddi bir tehdit olarak görülmektedir. Başkanların böyle bir işlevi olması halinde, bu analizin tarafsızlığını ve objektifliğini sağlamak için yasal ve şeffaf güvenceler bulunmalıdır.¹¹
23. Sürmekte olan davalarla ilgili tarafların şikâyetlerini alma ve yanıtlama görevleri olması halinde mahkeme başkanlarının, hâkimlerin bağımsızlığı prensibinin yanı sıra dava taraflarının ve bir bütün olarak toplumun meşru beklentilerini göz önünde bulundurmaları gerekir.¹²

C. İdari rol¹³

24. CCJE, mahkeme başkanlarının idari görevlerinin üye devletlere göre farklılık gösterdiğini

⁸ Mahkeme başkanları, görevlerini yerine getirirken Avrupa Adaletini Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) tarafından geliştirilen araç ve belgeleri kullanabilir: Saturn Merkezinin Yargıda Zaman Yönetimine İlişkin Gözden Geçirilmiş İlkeleri (CEPEJ (2014)16), Zaman Yönetimi Kontrol Listesi (CEPEJ (2005) 12-REV) ve diğerleri gibi.

⁹ Bazı üye ülkelerde bu tarz istişare organları yasayla öngörülmüştür. Bkz. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunun (GRECO), parlamenterler, hâkimler ve savcılar arasında yolsuzluğun önlenmesine dair 4. değerlendirme toplantısında gerçekleştirdiği çalışmalar: GRECO, hâkimlere görevlerini yerine getirirken etik ve dürüstlük konularında gizli danışmanlık hizmetleri sağlayacak bir mekanizma kurulması için birçok üye ülkeye tavsiyelerde bulunmuştur.

Bkz. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

¹⁰ Bkz. Avrupa Konseyi Yargı Bağımsızlığının ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesi Eylem Planı (CM(2016)36-nihai), Eylem 2.1.

¹¹ Bkz. CCJE 17(2014) sayılı Görüş, 11. sonuç; ayrıca bkz. CCJE 10(2007) sayılı Görüş, 42. ve 53. paragraflar.

¹² Bkz. CCJE 10(2007) sayılı Görüş, 42. ve 64. paragraflar.

¹³ Bkz. CCJE 6 (2004) sayılı Görüş, 52. ve 55. paragraflar.

kabul etmektedir.¹⁴ Fakat genel eğilime bakıldığında mahkeme başkanlarının idari rolünün kapsamının geniş olduğu görülmektedir. Bu mahkemeye başvuranlar ve halk tarafından daha iyi bir hizmet talebinin sonucu olup başkanların bu rolünün mahkemenin performansını geliştirdiği genel görüşünü yansıtmaktadır. Bu bağlamda CCJE, idari göreve odaklanmada farklı modellerin mümkün olduğunu belirtmektedir. Herhangi bir idari model adaletin daha iyi uygulanması için bir araç işlevini görmeli, ancak tek başına bir amaç haline getirilmemelidir. CCJE yargı idaresinden sorumlu herhangi bir merkezi otoritenin yalnızca mahkeme seviyesinde etkili olarak gerçekleştirilemeyecek görevleri yerine getirmesi gerektiğini düşünmektedir.

25. Yargı sistemleri farklılık gösterdiği için, idari görevlerin, devletin yargı organının bağımsızlığı ile her bir hâkimin bağımsızlığı ve tarafsızlığına saygı gösteren bir çerçeveye oturtulması ve bu organın özel ortamına uyarlanması gerekmektedir. Mahkeme başkanları ve diğer hâkimler arasındaki ilişkilerde olduğu gibi başkanların idari görevleri de bu temel değerler üzerine kuruludur. Başkanların yargı bağımsızlığını ve tarafsızlığını zedeleyecek eylem veya önlemlerden kesinlikle kaçınmaları gerekir.¹⁵
26. CCJE üyelerinin verdiği cevaplar, bazı davalarda mahkeme başkanlarının açık bir stratejik planlama işlevine sahip olduklarını göstermektedir. CCJE'ye göre, mahkeme başkanlarının adaleti adil ve tarafsız bir şekilde sağlama yükümlülükleri, yargıyı etkileyen farklı zorluk ve problemlerin üstesinden gelmek için kaçınılmaz olarak hedeflerin tanımlanmasını ve stratejilerin geliştirilmesini gerektirmektedir.
27. Mahkeme başkanları; mahkeme çalışanlarını, maddi kaynaklarını ve altyapıyı idare etmek de dâhil olmak üzere mahkemenin işleyişini idare etmekten sorumludurlar. Bu görevi başarıyla yerine getirebilmeleri için gerekli yetki ve kaynaklara sahip olmaları önemlidir.
28. Mahkeme başkanlarının mahkeme çalışanlarını idare etmede oynadığı rol, üye devletlere göre büyük farklılık göstermektedir. Ankete verilen yanıtların gösterdiği üzere, bazı üye devletlerde mahkeme başkanlarının yetkileri çok geniş olabilmektedir. Bu yetkiler; seçim ve işe alma, maaş seviyelerini belirleme, tayin, disiplin, performans değerlendirmesi ve ihraç gibi konularla ilgilidir. Diğer üye devletlerde ise, başkanların yetkileri oldukça kısıtlıdır ve idare görevlerinin çoğu yargı erki dışında bir kurum ya da kişi tarafından gerçekleştirilmektedir.
29. CCJE üyeleri tarafından verilen cevaplara göre, mahkeme başkanlarının mahkeme altyapısının bakımı ve güvenliğiyle alakalı görevleri de bulunmaktadır. Tüm bu yetkiler kendilerini atayan yürütme erkine – örneğin, Adalet Bakanlığına ya da merkezi otoriteye – karşı sorumlu olan organlar tarafından gerçekleştirilirse, CCJE, mahkeme başkanlarının bu işe dâhil olması ve bu hizmetlerin nasıl sağlanacağı hususunda önemli etkileri olması gerektiği görüşündedir.
30. Bu yetkiler, hem profesyonel hem de şeffaf bir şekilde kullanılmalıdır. Bu sorumluluk mahkeme personelinin idaresinde farklı bir seviyede otoritesi olabilecek “mahkeme müdürü” ya da “idare müdürü” ile paylaşılsa açık bir avantaj teşkil eder. Böyle durumlarda, bu görevliler mahkeme başkanları tarafından atanmalı ve başkanlara karşı sorumlu olmalıdır.
31. Mahkeme başkanları, mahkeme dâhilinde mahkemenin işleyişi için çeşitli ihtiyaçlara yanıt verecek organizasyonel birim veya dairelerin yanı sıra bireysel görev ve pozisyonlar da oluşturmaya yetkili olmalıdırlar. Mahkeme başkanları, mahkemenin organizasyon yapısında önemli değişiklikler yapmak istediklerinde hâkimlere danışmalıdırlar.
32. Bazı üye devletlerde, mahkeme başkanlarının mahkemeye bütçe tahsisi konusunda bazı görevleri bulunmaktadır. Örneğin, başkanlar, makul süre içerisinde dava yüküyle başa çıkmak için gerekli olan kaynakları değerlendirir ve ardından bütçe tahsisatıyla ilgilenen merkezi otoritelerle müzakere ederler. Bu, oldukça önemli bir konudur ve ağırlıklı olarak yargı sisteminin idari yapısına, bu yapının özerklik derecesine ve sistem dâhilinde sorumlulukların paylaşılmasına dayanmaktadır. Mali ve beşeri kaynakların farklı mahkemelere tahsis edilmesinde kullanılan kriterler mahkeme başkanlarının rolünü belirlemede çok önemli bir faktördür. Bu rol mutlak olmamakla beraber önemlidir. Bu, özellikle, kaynakların sıkı bir merkezi mekanizmaya göre tahsis edildiği ve mahkeme başkanlarının takdir yetkisinin çok sınırlı olduğu üye devletlerde önemlidir.

¹⁴ Bkz. CCJE 18(2015) sayılı Görüş, 48. paragraf.

¹⁵ Bkz. Avrupa Konseyi Yargı Bağımsızlığının ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesi Eylem Planı (CM (2016)36-nihai), Eylem 1.5 (ilk 2 paragraf).

33. Bununla birlikte, mahkeme başkanları kendi mahkemelerinin bütçesini idare etme yetkisine sahip olmalıdırlar. Bu yetki, mahkeme başkanlarının hesap verebilir olmalarını da gerektirir. Bu görevi yerine getirebilmeleri için mahkeme başkanları, hâkim sınıfından olmayan mahkeme personeli içerisindeki yetenekli profesyonellerce desteklenmelidir.

III. Seçilme/görevlendirilme, görev süresi, azil

A. Mahkeme başkanı olmak için gerekli vasıflar

34. Mahkeme başkanı olmanın asgari yeterlilik koşulu, adayın o mahkemede hâkimlik görevine atanmak için gerekli vasıflara ve tecrübeye sahip olmasıdır.
35. Buna ek olarak, mahkeme başkanları idari beceri ve yeteneklere sahip olmalıdır. CCJE, hâkimlere mahkemenin idaresi görevi verildiğinde, bu görevi yerine getirmeleri için uygun eğitimi ve gerekli desteği almaları gerektiğini gözlemlemiştir.¹⁶
36. Bu nedenle, mahkeme başkanı olarak atanmak için gerekli olan vasıflar, başkanın yerine getireceği işlev ve görevleri yansıtmalıdır. İdari görev ne kadar önemliyse, onu yerine getirmek için gereken idari beceri ve yetenek de o kadar fazla olacaktır.

B. Mahkeme başkanlarının seçilmesinden/görevlendirilmesinden sorumlu organ

37. Ankete verilen yanıtlardan da anlaşılacağı üzere, mahkeme başkanlarının seçilme, atanma veya görevlendirilme usulü üye devletler arasında farklılık göstermektedir. Bu usuller, mevcut yargı idaresi sisteminden ve mahkeme başkanlarının rolünden etkilenmektedir. Bazı sistemlerde başkanlar hâkimler arasından atama ya da terfi yoluyla belirlenirken, bazı sistemler ise atamaların veya seçimlerin dışarıdan yapılmasına izin vermektedir. Birinci durumda adayın hem liyakati hem de adli deneyimi dikkate alınır.
38. CCJE, mahkeme başkanlarının atanma usullerinin hâkimlerin seçilme ve atanma usulleriyle aynı yolu izlemesi gerektiğini belirtmektedir. Bu, adayları değerlendirme sürecini ve CM Rec(2010)12 No.lu Tavsiye Kararı ile CCJE'nin önceki Görüşlerinde öngörülen normlara uygun olarak hâkimleri seçecek ve/veya atayacak yetkiye sahip bir organı içerir.¹⁷

Her durumda mahkeme başkanlarını seçme ve atama sistemi, kural olarak, yasayla önceden belirlenen koşulları karşılayan adaylara açık çağrı yapılmasına dayalı rekabetçi bir seçim sürecini içermelidir.

39. Ayrıca, CCJE; mevcut prosedür kurallarına ve adayı mahkeme başkanı pozisyonuna seçmeye hangi organın yetkili olduğuna bakmaksızın, en iyi adayın CM/Rec(2010)12 No.lu Tavsiye Kararı'nda¹⁸ ve CCJE'nin 1(2001) sayılı Görüş'ünde belirtildiği üzere seçilmesi ve/veya atanmasının zorunlu olduğunu vurgulamak ister. Şöyle ki: "...üye devletlerde atamaları ve terfileri gerçekleştirmekten ve bu konuda tavsiyelerde bulunmaktan sorumlu olan otoriteler; vasıfları, dürüstlüğü, beceriyi ve verimliliği göz önünde bulundurarak hâkimlerin seçiminin ve kariyerinin liyakate dayalı olmasını sağlamak amacıyla objektif kriterler getirmeli, yayınlamalı ve uygulamaya koymalıdır"¹⁹.

CCJE, mahkeme hâkimlerinin bu sürece dâhil olabileceğini belirtir. Bu, bağlayıcı ya da tavsiye niteliğinde bir oy şeklinde olabilir.

40. Bazı üye devletlerde, mahkeme başkanları görevlendirilmez ve/veya atanmaz, ancak denklere yani mahkemenin hâkimleri tarafından seçilirler. CCJE, böyle bir sistemde de objektif liyakat ve yeterlilik kriterlerinin geçerli olması gerektiği görüşündedir.

¹⁶ Bkz. CCJE 2(2001) sayılı Görüş, 13. paragraf; ayrıca bkz. Avrupa Yargı Eğitimi Ağı'nın (EJTN) Haziran 2016 tarihli "Liderlik Eğitimi" belgesi

¹⁷ Bkz. CCJE 10(2007) sayılı Görüş, 51. paragraf.

¹⁸ Bkz. CM/Rec(2010)12 No.lu Tavsiye Kararı, Bölüm VI, 44 ve 45. paragraflar.

¹⁹ Bkz. CCJE'nin yargı bağımsızlığına ve hâkimlerin azledilmezliğine ilişkin normlara dair 1(2001) sayılı Görüş'ü, 25. ve 29. paragraflar.

C. Mahkeme başkanlarının çalışmalarının değerlendirilmesi

41. Genel olarak mahkeme başkanlarının performansı, tüm gerekli teminatlara riayet edilerek normal hâkimlerin çalışmalarıyla aynı değerlendirmeye tabidir.²⁰
42. Ayrıca, spesifik rollerini göz önünde bulundurmak suretiyle idari görevler de dâhil olmak üzere mahkeme başkanlarının yaptığı bütün işler, deneyimlerden ders çıkarmak ve iyileştirme olanaklarını keşfetmek amacıyla değerlendirilmelidir. Değerlendirme, başkanın görev ve sorumluluklarına uygun olmalıdır.
43. Sadece birkaç üye devlet mahkeme başkanlarına yönelik özel bir değerlendirme sistemine sahip olduklarını belirtmiştir. Bu değerlendirme objektif göstergelerin olduğunu varsaymaktadır. Genel olarak hâkimler, gerçekte birçok nicel ve nitel kritere göre değerlendirilebilir.²¹ Ancak, mahkeme başkanlarının idari performansını değerlendirmek hususunda üye devletlerde az sayıda spesifik uygulamalar bulunmaktadır. Mahkeme için çalışma planı taslağının hazırlandığı ülkelerde, bu belge idari performansın değerlendirilmesi için bir temel teşkil eder.

D. Görev süresi

44. Üye devletler, mahkeme başkanlarının görev süreleriyle ilgili olarak iki yıldan yedi yıla kadar değişebilen ve bir ya da birkaç kere yenilenebilen farklı seçeneklere sahiptir. Bazı ülkelerde mahkeme başkanları, seçildikten ya da görevlendirildikten sonra emekli olana kadar göreve devam edebilirler. Bir yandan, görev süresi yeterince tecrübe kazanılmasına ve mahkeme kullanıcılarına daha iyi hizmet vermek amacıyla fikirlerin hayata geçirilmesine olanak sağlayacak uzunlukta olmalıdır. Öte yandan, görev süresi gereğinden fazla uzun da olmamalıdır, zira bu durum rutin haline geldiğinde yeni fikirlerin gelişmesini engelleyebilir. CCJE, ilgili ülkenin somut kurumsal çerçevesine bağlı olarak bu iki bakış açısı arasında uygun bir dengenin sağlanmasını önermektedir. Her başkan seçiminin ya da atamasının bu görevleri gerçekleştiren organın ilgili mahkeme üzerinde belli bir etki bırakmasına neden olduğu unutulmamalıdır.
45. Hâkimlerin görevden azledilememe güvenceleri, aynı şekilde mahkeme başkanları için de uygulanmalıdır. CCJE; “hâkimlerin azledilmezlik teminatının ve hizmet koşullarının, yargı bağımsızlığının tüm uluslararası hukuk normlarına göre – Avrupa Konseyininkiler de dâhil olmak üzere – sürdürülmesi için kesinlikle gerekli unsurlar olduğunu” kabul etmektedir.²² Bu normlarda, hâkimlerin azledilmezliği ilkesinin, adli işlevlerinin yanı sıra idari veya yönetsel işlevleri olup olmadığına bakılmaksızın mahkeme başkanlarının görev süresi yönünden uygulanamayacağına dair herhangi bir ifade bulunmamaktadır.²³
46. Bu normlar sınırlı süreli mahkeme başkanlığı göreviyle çelişmemektedir. Bir hâkim belli bir süre için mahkeme başkanlığına atandığında sonuna kadar bu görevine devam etmelidir. Mahkeme başkanı, en azından normal bir hâkimin azledilmesinde uygulanan güvence ve prosedürlerin (örneğin, disiplin soruşturması) uygulanmasını takiben azledilebilir.²⁴ Organizasyon hususundaki ciddi eksiklikler veya mahkeme başkanlığı görevini yerine getirme kapasitesinden yoksun olma durumu azledilme prosedürüne yol açabilir. Görev süresi dolmadan yapılacak her azil, şeffaf ve objektif kriterlere dayanmalı ve açık bir şekilde belirlenmiş prosedür ve güvenceye tabi olmalıdır.
47. Ayrıca, görev süresi dolmadan azletme prosedürü şeffaf olmalı ve herhangi bir siyasi etki riski kesin olarak bertaraf edilmelidir. Dolayısıyla, yürütme erkinin – örneğin, Adalet Bakanlığının – bu sürece her türlü müdahalesi önlenmelidir. Buna ek olarak, prosedürler diğer hâkimlere uygulananlardan farklı olmamalıdır.
48. Mahkeme başkanlığı görevinin feshi – isterse görev süresinin sona ermesi, isterse erken azil nedeniyle olsun – hâkimlik statüsünü prensip olarak etkilememelidir.

²⁰ Bkz. CCJE'nin hâkimlerin işlerinin değerlendirilmesi, adaletin kalitesi ve yargı bağımsızlığına saygı hususunda 17(2014) sayılı Görüş'ü.

²¹ Bkz. CCJE 17(2014) sayılı Görüş, 13. paragraf.

²² Ayrıca bkz. CM/Rec(2010)12 No.lu Tavsiye Kararı, 6. bölüm, 49. ve 50. paragraflar.

²³ Bkz. AİHM kararı: 23 Haziran 2016 tarihli ve 20261/12 sayılı *Baka/Hırvatistan Davası*, Büyük Daire, Hâkim Pinto de Albuquerque ile Hâkim Dedov'un müşterek görüşlerinin 17. paragrafı.

²⁴ Bkz. CCJE'nin yargı bağımsızlığına ve hâkimlerin azledilmezliğine ilişkin normlara dair 1(2001) sayılı Görüş'ü.

IV. Yüksek Mahkeme başkanları

49. Yüksek mahkeme başkanlarının, bu mahkemelerin özel rolünden ve özellikle bir tane yüksek mahkeme bulunan ülkelerde bu mahkemelerin bütün yargı sisteminin vücut bulmuş bir figürü olmasından kaynaklanan farklı rolleri ve görevleri vardır. Bununla beraber, CCJE, yukarıda belirtilen önemli rollerin yanı sıra, yüksek mahkeme başkanlarının aynı zamanda kendi mahkemelerinin de başkanları olduğu ve bu bağlamda bu Görüş'te ifade edilen tüm görev ve prensiplerin genel olarak yüksek mahkeme başkanlarına da uygulandığı görülmektedir.
50. Yüksek mahkeme başkanlarının ulusal yargı sistemindeki konumlarına bağlı olarak ek özel görevleri de olabilir. Üye devletler arasında farklılık gösteren bu özel görevler, örneğin şu görevleri kapsayabilir:
- Ulusal yargıyı temsil etmek;
 - Stratejik gelişmeler ve yargının işleyişiyle ilgili kanunlar hakkında yargının bakış açısını yansıtan görüşler hazırlamak;
 - Devlet bütçesinin hazırlanması ve yargı bütçesine kaynak tahsisi sürecinde kendisine danışılması;²⁵
 - Yargı dâhilindeki işlerin güncel durumuna dair Parlamente'ye sunulacak yıllık raporları hazırlamak.²⁶
51. Bazı üye devletlerde, yüksek mahkeme başkanları yargı kurullarının re'sen üyesidir ve bu sıfatla yargının idaresiyle ilgili tüm kararlarda önemli bir rol oynarlar: hâkimleri atama, terfi, yer değiştirme, azil, hâkimlere yönelik disiplin işlemleri, çeşitli anlaşmazlıklara çözüm getirme, vb.
52. CCJE, yüksek mahkeme başkanlarının özel görevlerinden dolayı farklı yetkilerin kendilerinde aşırı biçimde toplanmasının yargı bağımsızlığı ve kamunun yargı tarafsızlığına olan güveni üzerinde olumsuz bir etki doğurabileceği riski hususunda uyarıda bulunmaktadır.
53. Hemen hemen tüm üye devletlerde yüksek mahkeme başkanlarını seçme prosedürü normal mahkeme başkanlarınınkinden farklıdır. CCJE, yüksek mahkeme başkanlarını seçme sürecinde belirli kriterlere uyulması ve temel ilkeler olan yargının bağımsızlığı ve hâkimlerin tarafsızlığını koruyabilmek için bazı teminatların sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Seçim prosedürü yasayla belirlenmeli ve liyakate dayalı olmalıdır. Herhangi bir siyasi etkiye imkân vermemelidir. Yüksek mahkeme başkanlarının ilgili yüksek mahkemenin hâkimleri tarafından seçileceği bir sistem sayesinde bu tür riskler bertaraf edilebilir. CCJE bu modelde fayda görmektedir.
54. Yüksek mahkeme başkanlarının görev süresine dair kurallar üye devletler arasında büyük farklılık göstermektedir: Bu, bir kez yenilenebilir iki yıl süreli bir atamadan emeklilik yaşına kadar devam eden sınırsız bir atamaya kadar gidebilmektedir.
55. CCJE, yüksek mahkeme başkanları için hangi görev süresinin en uygun olduğu konusunda bir tavsiyede bulunmaz. Bu, ulusal yargı sistemine ve dolayısıyla başkanın rolüyle işlevlerine bağlıdır. Bununla birlikte, herhangi bir siyasi veya dış etkene maruz kalmadan tarafsız ve bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getirebilmeleri için başkanların görev süresinin yeterli olması gerekir.

V. Sonuç ve öneriler

²⁵ Bkz. CCJE 2 (2001) sayılı Görüş, 10. paragraf.

²⁶ Bkz. Avrupa Konseyi Yargı Bağımsızlığının ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesi Eylem Planı (CM(2016)36-nihai), Eylem 1.5 (3. paragraf).

1. Mahkeme başkanlarının görevi, mahkemenin etkili bir şekilde işlemlerini sağlamak ve böylece topluma sunduğu hizmetleri iyileştirmek ve yargı görevlerini gerçekleştirmek amacıyla mahkemeyi ve diğer hâkimleri temsil etmektir (6. paragraf). Bu görevleri gerçekleştirirken mahkeme başkanları mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını korurlar. Mahkeme başkanları, her daim bu değerlerin ve prensiplerin koruyucuları olarak hareket etmek zorundadırlar (6. ve 7. paragraflar).
2. Mahkeme başkanlarının, yargı erkinin öz idaresini ve özerkliğini sağlayan yetkili kurumların çalışmalarına katkıda bulunma görevleri vardır. Fakat bu görev ve yetkilerin belli bir grup insanın elinde toplanmasından kaçınılmalıdır (8.fıkra).
3. Medyayla ilişkilerinde mahkeme başkanları, adalet sisteminin işleyişi hakkında halkı bilgilendirmesi için medyaya gerekli bilgilerin sağlanmasının toplumun çıkarları gereği olduğunu unutmamalıdır. Fakat bu bilgilerin, masumiyet karinesine, adil yargılanma hakkına, davalara dâhil olan kişilerin özel yaşamına ve aile yaşamına saygıya ve müzakerelerin gizliliğinin korunmasına uygun olarak sağlanması gerekmektedir (12. paragraf). Mahkemenin bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkililiğinin koruyucusu olan mahkeme başkanlarının da bizzat mahkeme dâhilindeki hâkimlerin bağımsızlığına saygı göstermelerini gerekmektedir (13. paragraf).
4. Mahkeme başkanlarının bilgi toplama ve mahkemeyle hâkimlerin çalışmalarını değerlendirme görevi olduğunda, tarafsızlığı ve objektifliği sağlayacak uygun teminatlar bulunmalıdır (22. paragraf).
5. Mahkemenin idaresine dair her model, mahkemenin en iyi şekilde idaresini kolaylaştırmalı ve kendisi bir amaç haline getirilmemelidir. Mahkeme başkanları, yargının bağımsızlığına ve tarafsızlığına zarar verebilecek herhangi bir önlem ya da eylemden kesinlikle kaçınılmalıdır (24. ve 25. paragraflar).
6. Mahkeme başkanının mahkemeye bütçe tahsisi konusundaki rolü tek başına belirleyici olmasa bile önemlidir (32. paragraf). Mahkeme başkanı, kendi mahkemesinin bütçesini idare etme yetkisine sahip olmalıdır (33. paragraf).
7. Mahkeme başkanı olmanın asgari yeterlilik koşulu, adayın o mahkemede hâkimlik görevine atanmak için gerekli vasıflara ve tecrübeye sahip olmasıdır. Mahkeme başkanı olarak atanmak için gerekli beceri ve yetenekler, mahkeme başkanlarının gerçekleştirmek zorunda olduğu işlev ve görevlere uygun olmalıdır (34. ve 36. paragraflar).
8. CCJE'ye göre, CM/Rec(2010)12 No.lu Tavsiye Kararı ile CCJE'nin önceki Görüşlerinde öngörülen normlara uygun olarak, mahkeme başkanı olarak atama prosedürü hâkim olarak seçme ve atama prosedürüyle aynı yolu izlemelidir (38. paragraf). Bahsi geçen mahkemenin hâkimleri, mahkeme başkanlarının seçilme ve atanma prosedürlerine dâhil olabilirler. Bu, bağlayıcı ya da tavsiye niteliğinde bir oy şeklinde olabilir (39. paragraf).
9. Genel olarak mahkeme başkanlarının performansı, tüm gerekli teminatlara riayet edilerek normal hâkimlerin çalışmalarıyla aynı değerlendirmeye tabidir (41. paragraf).
10. Hâkimin azledilmezliği ilkesi, adli görevlerinin yanı sıra idari veya yönetsel işlevleri olup olmadığına bakılmaksızın mahkeme başkanlarının görev süresine de uygulanmalıdır (45. paragraf). Mahkeme başkanının görev süresi dolmadan azledilmesi, en azından, normal hâkimlerin azledilmesiyle aynı güvencelere tabi olmalıdır (46. paragraf).
11. Mahkeme başkanının görev süresinin dolması, prensip olarak, onun hâkimlik statüsünü etkilememelidir (48. paragraf).
12. Yüksek mahkeme başkanları aynı zamanda kendi mahkemelerinin de başkanıdır ve bu bağlamda bu Görüş'te ifade edilen tüm görev ve prensipler onlara da uygulanmaktadır (49. paragraf).
13. Yüksek mahkeme başkanlarının seçilme prosedürleri yasayla belirlenmeli ve liyakate dayalı olmalıdır. Ayrıca, bu prosedürler herhangi bir siyasi etkiye imkân vermemelidir (53. paragraf).