

Strazburg, 6 Kasım 2024

AVRUPA HÂKİMLERİ DANIŞMA KONSEYİ (CCJE)

CCJE Görüş No. 27 (2024)

“Hâkimlerin disiplin sorumluluğu”

I. Giriş

- Bakanlar Komitesi tarafından verilen görev tanımına uygun olarak Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi, hâkimlerin disiplin yükümlülüğü hakkında işbu Görüşü hazırlamıştır.
- Yargısal sorumluluk, yargı bağımsızlığıyla yakından bağlantılıdır. Hâkimlerin sorumluluğu açık ve yeterli bir şekilde düzenlenmezse, yargı bağımsızlığı baltalanır. Bu da, hâkimleri, belirsiz durumlarda görev güvenceleri ve/veya kariyer hedefleri açısından potansiyel olarak zararlı sonuçlarla karşı karşıya getirebilecek durumlar yaratır. Disiplin sorumluluğu, hâkimlerin görevlerini suiistimal etmeleri halinde kamuya hesap verebilir olmalarını sağlamada önem taşır. Bu sayede, toplum, yargının işlevini doğru şekilde yerine getirdiğinden emin olabilir ve böylece kamunun yargıya güveni güçlenebilir.
- Son yıllarda hâkimlerin sorumluluğu büyük bir endişe konusu olmuştur. Avrupa mahkemelerince alınan bazı kararlarda, yürütme erkinin, disiplin tedbirlerini, kendi lehine karar vermeyen hâkimleri susturmak veya tasfiye etmek için kullandığı sonucuna

varılmıştır.¹ Bu son gelişmeler ışığında, hâkimlerin disiplin sorumluluğunun temeli, gerekçelendirilmesi ve sınırları üzerinde etraflıca düşünülmesi gereklidir.

II. Görüşün Amaç ve Kapsamı

4. CCJE bu konuyu, hâkimlerin meslekî davranış kurallarını, özellikle de etik, uygunsuz davranış ve tarafsızlık bağlamında düzenleyen ilkeler ve kurallar hakkındaki Görüş No.3'te ele almıştır. Bu Görüş'ün amacı da, Görüş No 3 (2002) nin kabûl edildiği tarihten bugüne tüm gelişmeleri değerlendirmek ve özellikle yargı bağımsızlığına etkileri bakımından hâkimlerin disiplin sorumluluğuna ilişkin standartları analiz etmek, değerlendirmek ve geliştirmektir. Bu itibarla Görüş'te, tüm üye devletler için geçerli olacak ve yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının tehlikeye girebileceği durumlarda başvurulabilecek bir dizi temel ilke ve tavsiye sunmaktadır.
5. Bu Görüş aşağıdaki soruları ele almaktadır:
 - a. Yargısal disiplin sorumluluğunun gereğince uygulanması nasıl sınırlandırılır?
 - b. Hâkimlere karşı disiplin yargılamaları için nasıl bir yasal çerçeve ve düzenleme yeterli olacaktır?
 - c. Hâkimlerin disiplin sorumluluğu için makûl gerekçeler nelerdir?
 - d. Disiplin yargılamalarında hâkimler için gerekli usûl güvenceleri nelerdir?
6. Bu Görüş'te, her biri oldukça geniş kapsamlı iki konu, hâkimlerin hukukî veya cezaî sorumluluğu ele alınmamıştır.
7. Bu Görüş'te yer verilmemekle birlikte güvenlik inceleme hususunun CCJE tarafından dikkate alınmaması mümkün değildir. Güvenlik incelemesi disiplin tedbirlerinin ikamesi olarak kullanılamaz. Bu araca, yolsuzluk konusunda da güvenlik incelemesine başvurulmamalıdır. Bununla birlikte CCJE, otoriter bir yönetimden hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik bir yönetime geçişte bir defaya mahsus olağanüstü bir prosedür olarak güvenlik incelemesine izin verilebileceğini kabûl etmektedir.
8. Bu Görüş'ün hazırlanmasında, başta No. 3(2002) ve No.18 (2015) olmak üzere önceki CCJE Görüşleri, CCJE Hâkimlerin Magna Cartası (2010) ile Avrupa Konseyi'nin özellikle, Hâkimlerin Statüsü Avrupa Şartı, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğinin Avrupa'da İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğünün Durumu Hakkında 2023 Raporu, Bakanlar Komitesinin "Hâkimler: Bağımsızlık, Etkinlik ve Sorumluluklar" başlıklı CM/Rec(2010)12 sayılı Tavsiye Kararı, Venedik Komisyonunun Yargı Sisteminin bağımsızlığına ilişkin Raporu, Avrupa Yargı Sistemleri Değerlendirme Raporu: 2024 CEPEJ Değerlendirme Dönemi, GRECO'nun hâkimlerle ilgili Dördüncü Aşama Değerlendirme sonuçları, Avrupa Konseyi Hukuk Alanında İşbirliği Komitesi'nin (CDCJ), Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesi Eylem Planı'nın Uygulanmasının Gözden Geçirilmesi ve AİHM içtihadı dâhil pek çok enstrümanı esas alınmıştır. Ayrıca, BM Yargı Bağımsızlığı Temel İlkeleri, Bangalore Yargı Etiği İlkeleri, Avrupa Yargı Konseyleri Ağı'nın (ENCJ) Yargının Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Kalitesi Raporu, Yargı Bağımsızlığı ve Hesap Verebilirliğine ilişkin AGİT Tavsiyeleri (Varşova Tavsiyeleri) ve diğer ilgili belgeler de dikkate alınmıştır.
9. Görüş'te başvuru enstrümanları arasında ayrıca, CCJE üyelerince, hâkimlerin disiplin sorumluluğu konulu ankete verilen yanıtlar ile Avrupa Konseyi tarafından görevlendirilen uzman Dr Jannika JAHN tarafından hazırlanan ön taslak da yer almaktadır.

¹ Bkz. AİHM), Urt. v. 15.7.2021, C-791/19 - Commission v. Polonya (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596; AİHM Grzęda v. Polonya [GC], 15.3.2022, Başvuru no. 43572/18.

III. Yargısal disiplin sorumluluğunu uygulamada uygun sınırların belirlenmesi

10. Bir hâkimin yetkileri doğruluk, adalet, âdil yargılama, ve özgürlük değerleriyle bağlantılıdır.² Hâkimler görevlerini yerine getirirken, anayasal rollerinin gerektirdiği üzere, en yüksek meslekî davranış standardına uygun şekilde hareket etmelidirler.³ Toplum hâkimlere bu denli geniş yetkiler tanıyorsa, doğal olarak, hâkimleri sorumlu kılmamanın ve hatta ciddi boyutta uygunsuz davranışta bulunmaları hâlinde görevden alınmalarının bazı araç ve yolları olmalıdır.⁴ Bu özellikle de, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını temelinden sarsan yargı yolsuzluğu vakalarında söz konusudur.⁵ Disiplin sorumluluğu, hâkimlerin meslekî görevlerinin gereğince davranmalarını sağlamanın bir yoludur. Böylelikle, kamunun adaletin yönetimine güveninin korunmasına katkıda bulunur.
11. Üç devlet erki de hizmet ettikleri topluma karşı sorumludur. Hâkimlerin disiplin sorumluluğu, yargının hesap verebilirliğini sağlar. Yine de bu, yargının, başka bir devlet erkinin emrinde olması demek değildir. Aksi halde, yargının, davaları tarafsız ve hukuka uygun şekilde karara bağlamakla görevli bağımsız hakemlerden oluşan bir devlet erki olarak sahip olduğu anayasal işlevine ihanet edilmiş olacaktır.⁶ Ayrıca, bu, devletin, yurttaşlarının belirli hak ve özgürlüklerini güvenceleyen hukukun üstünlüğüne dayalı yapısını da temelden sarsacaktır.⁷
12. Bu nedenle CCJE, genel bir kıstas olarak, hâkimlerin bireysel haklarının ve devlet erki olarak yetkilerinin gerekçelendirilmesi ve sınırlandırılmasına yarayan işlevsel meşruiyetlerinin, onların disiplin sorumluluğunun uygun sınırlarını da belirlemesi gerektiğinin altını çizer. Disiplin sorumluluğu, hâkimlerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 10. maddesinde yer alan ifade özgürlüğü, AİHS'nin 8. maddesi kapsamındaki özel hayata saygı hakkı veya AİHS'in 6. maddesi uyarınca âdil yargılanma hakkı gibi bireysel haklarını meşru bir şekilde kullanmalarını engellemeyebilir.⁸ Ek olarak, yargısal disiplin sorumluluğuna ilişkin gerekçelerin yargının anayasal rolüyle doğrudan bağlantılı olması şarttır. Bu da, hâkimlerin hukukun üstünlüğüne saygılı, bağımsız ve tarafsız hakemler olarak hareket etmelerini ve genel olarak adalet yönetiminin usulünce, düzgün işleyişine katkıda bulunmalarını sağlamayı gerektirmektedir.
13. Yargısal disiplin sorumluluğunun uygulanmasında uygun sınırların belirlenmesi için şu temel ilkeler dikkate alınmalıdır:
 - a. Disiplin sorumluluğu yargıya güvenin korunması için zorunludur;
 - b. Disiplin sorumluluğu yargı bağımsızlığını zedelememelidir;
 - c. Disiplin sorumluluğu adaletin, hukukun üstünlüğü ilkesi uyarınca yönetimini temin için önemlidir;
 - d. Disiplin sorumluluğunun kapsamı hukukun üstünlüğü ilkesi uyarınca açık biçimde belirlenmelidir;

² CCJE Görüş No. 18 (2015), para. 18.

³ In Görüş No. 3 (2002) de CCJE bu tür meslekî davranış standartları ve ilkelerini ele almıştır.

⁴ CCJE Görüş No. 18 (2015), para. 33.

⁵ CCJE Görüş No. 18 (2015), para. 33.

⁶ CCJE Görüş No. 18 (2015), para. 20.

⁷ Karşılaştırma için bkz. AİHM, Denisov v. Ukraine [BD], 25.9.2018, Bşv. No. 76639/11, para. 83 ff.; Baka v. Hungary

⁸ Karşılaştırma için bkz. AİHM, Denisov v. Ukraine [BD], 25.9.2018, Bşv. No. 76639/11, para. 83 ff.; Baka v. Hungary (BD) 23.6.2016, No.20261/12

- e. Disiplin yargılamalarına usûl gereği dâhil olan kurumlar güçler ayrılığı ve adaletin doğru yönetimi ilkelerine saygı göstermelidir;
- f. Bir hâkimin yasal haklarını meşru biçimde kullanması disiplin sorumluluğu doğurmamalıdır;
- g. Bir hâkime getirilecek her disiplin yaptırımında orantılılık gözetilmelidir.

IV. Hâkimler hakkındaki disiplin yargılamalarının yasal çerçevesi ve düzenlenmesi

14. CCJE üyesi devletlerin anketlere verdikleri cevaplar da göstermektedir ki, hemen her devlette hâkimlere yönelik disiplin soruşturmaları için yasal bir çerçeve mevcuttur. Bazı ülkelerde ilgili hükümler anayasada yer alırken, çoğu ülkede ise ek kararnameler, yönetmelikler veya kurallarla birlikte yasalarda veya yalnızca yasalarda yer almaktadır. Tüm devletlerde değilse de bazılarında bu yasalar hâkimler veya yargı örgütlerinin katılımında hazırlanmaktadır.
15. Disiplin yargılamalarının düzenlenmesi ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Benzerliklerine ve farklılıklarına bağlı olarak, disiplin sistemi iki geniş kategoriye ayrılabilir: Kurul sistemi ve mahkeme sistemi. Kurul sistemi, Yargı Kurullarının nihai kararı verdiği bir sistemi ifade ederken, mahkeme sisteminde bu bir genel mahkeme veya disiplin mahkemesidir. Mahkeme sisteminde, disiplin mahkemesinde bir hâkim hakkında disiplin soruşturması başlatan genellikle Adalet Bakanlığı ya da başsavcıdır. Kurul sisteminde, yargı kurulu nezdinde işlem başlatabilecek kişi ve kurum yelpazesi çok daha geniştir. Öyle ki, Adalet Bakanlığı'ndan mahkeme başkanlarına, dava taraflarına, bireylere veya avukatlara kadar uzanır. Her iki sistemde de, yargı görevinin kötüye kullanımıyla ilgili şikâyet veya bilgi, herkes tarafından resmî veya gayriresmî olarak yetkili kuruma sunulabilir.
16. Bazı kurul sistemlerinde, Yargı Kurulu bünyesinde bir itiraz usûlü izlenirken diğerlerindeyse itiraz başvurusu bir yüksek mahkemeye, hatta bazı durumlarda anayasa mahkemesine yapılmaktadır. Kimi ülkelerde uyarı veya kınama cezaları gerektiren daha hafif vakalarda disiplin kararı verme yetkisi mahkeme başkanlarına tanınmıştır. Az sayıda ülkede de disiplin yargılaması parlamentonun yargısal disiplin komitesi, Başyargıç, Yargıtay Başkanı veya Yüksek Memurlar için Devlet Disiplin Kurulu tarafından yürütülmektedir. Birkaç ülkede de Ombudsmanlar ve Adalet Şansölyesi disiplin soruşturmasını başlatabilmektedir.
17. Ülkelerin büyük çoğunluğunda, disiplin yargılamasına dâhil olan başta karar organı olmak üzere tüm kurumların bağımsızlığını ve tarafsızlığını korumaya yönelik güvenceler bulunmaktadır. Bazı ülkelerde, soruşturma ve karar alma organları dâhil tüm kurumların sürecin başlatılmasıyla birlikte bağımsızlıklarını sağlayacak güvenceler sunulmaktadır. Diğer ülkelerde, yargılamaların bir tür siyasallaşma tehlikesi ile karşı karşıya olduğuna işaret edilmektedir. Bu durum, soruşturmaları yürüten savcıların Adalet Bakanlığına bağlı olduğu, Yargı Kurulu üyesi olarak yargılamaları başlatan ve karar verenin aynı kişi olduğu ya da Yargı Kurulu üyelerinin Parlamento tarafından atandığı durumlarda söz konusudur. Yargı Kurulu üyelerinin yürütme tarafından atanması halinde de benzeri bir risk söz konusudur.
18. CCJE, hâkimlerin disiplin sorumluluğu hususunda anayasal veya yasal düzeyde sağlam güvencelere sahip olmanın ve bu güvenceleri uygulamaya geçirmenin önemine vurgu yapmaktadır.⁹ Hâkimlerin bağımsızlığının, keyfî ve uygunsuz disiplin işlemlerine karşı gereğince güvence altına alınması gerektiğinin altını çizer. Yasayla maddî hükümler ile

⁹ CDCJ'nin Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Konseyi Eylem Planının Uygulanmasına İlişkin Değerlendirmesi, paragraf 223-224. Ayrıca bkz. CCJE Görüş No. 1 (2021) ve Görüş No. 6 (2004)

usûl hükümleri düzenlenmelidir. Kuralların yasal olmayan bir düzeyde belirlendiği her durumda, disiplin işlemlerinin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve şeffaflığının sağlanması ihtiyacı özellikle göz önünde bulundurulmalıdır. Hâkimler için disiplin yasalarının hazırlanması sürecinde hâkimlerle, hâkimlik statüsü ile ilgili konularda planlanan yasaları değerlendirme ve yorumlama imkânı tanınması gereken meslekî birliklerin de yer alacağı,¹⁰ ciddî bir istişarede bulunulması esastır.¹¹

19. Bir disiplin işleminin başlatılmasından ve soruşturulmasından sorumlu organ, disiplin meselesine karar veren organla aynı olmamalıdır. Bir yurttaş şikayette bulunduktan sonra, müteakip disiplin yargılaması sürecine hiçbir şekilde katılmamalıdır.¹² CCJE, üye devletlerde, şikâyetleri almak, hâkimin beyanlarını dinlemek ve bunların ışığında hâkim aleyhinde bu tür bir işlemin başlatılmasını gerektirecek yeterli bir durum olup olmadığını değerlendirmekle sorumlu özel bir soruşturma organı ya da bir kişi bulunmasını tavsiye etmektedir. Soruşturma organı siyasal bir otoritenin etkisinden uzak olmalıdır. Adalet yönetiminin Adalet Bakanlığı'nın emrinde olduğu bazı hukuk sistemlerinde, disiplin savcılarının hükûmet veya hükûmete bağlı makamlarca atanması¹³ ve sistematik olarak adalet yönetiminden sorumlu yürütme organına tâbi olmaları bu açıdan gerçek bir risk oluşturabilir.
20. Disiplin suçlamasıyla karşı karşıya kalan hâkimler, AİHS'nin 6. maddesi uyarınca yasayla kurulmuş bağımsız bir mahkemeye veya makama erişim hakkına sahip olmalıdır.¹⁴ Bu tür disiplin işlemlerinde yürütmenin veya parlamentonun karar alma organı üzerindeki her türlü etkinin dışlanması son derece önemlidir.¹⁵ Kararı veren disiplin organının kendisi bir mahkeme değilse, üyeleri bağımsızlık ve tarafsızlığın genel gerekliliklerini karşılamalıdır.¹⁶ İlgili kriterler arasında, bu tür organlarda usulüne uygun atama, belirlenmiş görev süresi, görev güvencesi, müdahaleye karşı güvence, bağımsızlık görünümü ve tarafsızlık ve büyük oranda hâkim bulunması sebebiyle redd-i hâkim olasılığı yer almaktadır.¹⁷
21. Atama usulüne ilişkin olarak, CCJE, mahkeme olmayan disiplin organlarının üyelerinin, esas olarak diğer hâkimlerce atanacak hâkimlerden oluşan bağımsız bir makam tarafından atanması gerektiği yönündeki görüşünü teyit etmektedir.¹⁸
22. Karar organının oluşumuna ilişkin olarak CCJE, bir Adalet Bakanı ve/veya yürütmenin diğer üyelerinin, özellikle de bir hâkim hakkında işlem başlatma yetkisine sahip olmaları

¹⁰ CCJE Görüş No. 18 (2015), para 31.

¹¹ CCJE Görüş No. 23 (2020), Bölüm IX, md. 7.

¹² Bu durum, bazı üye devletlerdeki şikâyet sistemleri için geçerli değildir, örneğin bir vatandaş bir hakimin davranışları hakkında şikayette bulunabilir, ancak bu sistemde: (1) şikâyet hakimin bir davada verdiği kararlarla ilgili olamaz, (2) salt zarar verme amaçlı ve diğer asılsız şikâyetler etkin ve hızlı bir şekilde reddedilir ve (3) hâkimin hakları uygun bir şekilde korunur. Salt zarar verme amaçlı ve diğer asılsız şikâyetler için bkz. para 32.

¹³ Bazı üye devletlerde mahkeme başkanının bile yürütme ile bağlantısı olabilir.

¹⁴ Bkz. AİHM Pajak v. Poland, 24.10.2023, Başvuru. No. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, para. 167-200, esp. 194-195; AİHM, Baka v Hungary [BD], Başvuru No 20261/12, 23.6.2016, paras. 100-106; bkz. Vilho Eskelinen and Others v. Finland, 19.4.2007, Başvuru No. 63235/00, para. 62; Bkz. Tavsiye Kararı CM/Rec(2010) 12, para 69.

¹⁵ Bkz. AİHM Reczkowicz v. Poland, 22.7.2021, Bşv No. 43447/19; ECtHR, Tuleya v. Poland, 6.7.2023, Başv.No. 21181/19, 51751/20, para. 340; AİHM, Miroslava Todorova v. Bulgaria, 19.10.2021, Bşv. No. 40072/13. Cf. GRECO's Polonya Raporu (md 34), para 59 (iv); GRECO'nun Dördüncü Aşama Değerlendirmesi: parlamento üyeleri, hâkimler ve savcılar için yolsuzluğun önlenmesi, Polonya Ara Uyum Raporu 2021, para 73.

¹⁶ Bkz. AİHM, Denisov v. Ukraine [GC], 25.9.2018, Bşv. No. 76639/11, para. 60-65.

¹⁷ Venedik Komisyonu Raporu: Yargı Sisteminin Bağımsızlığı Bölüm I: Hâkimlerin Bağımsızlığı (Venedik Komisyonunun 82. Genel Kurul Toplantısında kabûl edilmiştir; 12-13 Mart 2010, para 43)

¹⁸ CCJE Görüş No. 3 (2002), para 77; bkz. AİHM Denisov v. Ukraine [GC], 25.9.2018, Bşv. No. 76639/11, para. 68-72; AİHM, Volkov v. Ukraine, 9.1.2013, Bşv. No. 21722/11, para. 112.

halinde, disiplin organı olarak faaliyet gösterdiği sırada Yargı Kurulunda yer almaması gerektiğini savunmaktadır.¹⁹ Aksi halde bu sadece yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından değil, aynı zamanda anayasanın güçler ayrılığı ilkesi açısından da bir sorun teşkil edecektir. Disiplin organı üyeleri, bir disiplin davasındaki ön soruşturmanın dışında tutulmalıdır, çünkü böyle bir çift fonksiyon(görev ikileşmesi/yetki birleşmesi), bu üyelerin tarafsızlığı konusunda nesnel şüphe uyandırabilir.²⁰ Savcılık temsilcileri, yani disiplin yargılamalarının soruşturma aşamasından sorumlu başsavcı ve savcılık makamlarınca görevlendirilen kişiler, hâkimler için oluşturulan disiplin organının bileşimine dâhil edilmemelidir. Aksi halde, soruşturma ve iddianame hazırlama işleviyle yargılama işlevi birbirine karışacaktır.²¹

23. İtirazları değerlendirmek için, tam yargı yetkisine sahip bir inceleme-denetim organı/mahkemesi olmalıdır;²² böylece kararlar hem usûl hem de esas yönünden incelenebilir; ayrıca bu organ/mahkeme bağımsız ve tarafsız olmalıdır. Bir denetim organı, disiplin kararlarını bozma ve gerektiğinde ilave adımlar atma yetkisine sahip olmalıdır. Bir denetim organının yalnızca önceki kararın hukuka aykırı olduğunu beyan etmesi yeterli değildir.²³ Denetim organının bileşiminde, aynı zamanda ilk disiplin yargılamasını yapan organın da üyesi olanların bulunmaması esastır.²⁴
24. Disiplin organlarında meslekten olmayan üyelerin bulunduğu üye devletlerde, üyelerin çoğunluğu yargı mensuplarından oluşmalıdır.

V. Disiplin sorumluluğunun dayanakları

25. CCJE üyesi devletlerin çoğunda, disiplin sorumluluğunun dayanakları yasayla belirlenmiştir; yargısal olan ve olmayan tüm uygunsuz davranışları kapsamaktadır. İçerik ve ifadeler değişiklik gösterebilir. Toplumun hâkimlerin davranışlarına ilişkin beklentilerini etkileyen kültürel çeşitlilik nedeniyle, disiplin sorumluluğu gerekçeleri, özellikle hâkimlerin kişisel davranışlarına ilişkin olarak farklılık göstermektedir. Hâkimler bir ülkede sosyal medyada siyasal açıdan tartışmalı görüşlerini ifade edebilirken, başka bir ülkede bunu yapamazlar. Bazı ülkelerde, yargısal sorumluluk gerekçeleri katı bir şekilde formüle edilmiş ayrıntılı bir listede sıralanırken, diğer ülkelerde daha ucu açık formülasyonlarla düzenlenmiştir.
26. Hâkimler, Görüş No. 25(2022)'de de belirtildiği üzere, AİHS'nin 10. maddesi kapsamındaki ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. AİHS madde 10 kapsamında sahip oldukları hakları meşru biçimde kullanmaları disiplin sorumluluğuna yol açmamalıdır.²⁵ İfade özgürlüğü hakkı, hâkimlerin kendilerine veya meslektaşlarına karşı yürütülen disiplin yargılamaları hakkında kamuoyu önünde konuşma hakkını da içerir. Disiplin sorumluluğunun gerekçeleri, AİHS'nin 8. maddesi uyarınca hâkimin özel ve aile hayatına saygı hakkına hâlel getirmemelidir.

¹⁹ Bkz. Pajak v. Poland, 24.10.2023, Bşv.No. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19

²⁰ Bkz. AİHM Denisov v. Ukraine [GC], 25.9.2018, Bşv. No. 76639/11, para. 68-72; AİHM, Volkov v. Ukraine, 9.1.2013, Bşv. No. 21722/11, para. 115. Venedik Komisyonu CDL- AD(2015)042, para 73.

²¹ AİHM, Denisov v. Ukraine [BD], 25.9.2018, Bşv. No. 76639/11, para. 68-72; AİHM, Volkov v. Ukraine, 9.1.2013, Bşv. No. 21722/11, para. 114

²² Görüş burada AİHM'in şu formülasyonuna atıfta bulunuyor: bkz. Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal [BD], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, para 176 ve devamı.

²³ AİHM Denisov v. Ukraine [BD], 25.9.2018, No. 76639/11, para 74; AİHM Volkov v. Ukraine, 9.1.2013, No. 21722/11, para 124-129.

²⁴ ECtHR, Kozan v. Turkey, 1.3.2022, Bşv No. 16695/19, para 79

²⁵ CCJE Görüşü No. 25 (2022), para. 35 ve tavsiyeler.

27. Her üye devlette yasalar, hâkimlere karşı disiplin soruşturmalarının hangi gerekçelerle başlatılabileceğini açıkça²⁶ ve olabildiğince spesifik ifadelerle²⁷ tanımlanmalıdır. Geriye dönük olarak uygulanacak geçici/duruma özel gerekçeler getirilebilmesine izin verilmemelidir. Muğlak hükümler (“yemine uymama” veya “etik dışı davranış” gibi), hâkimlerin bağımsızlığı açısından tehlikeli olabilecek aşırı geniş yorumlara ve suistimallere açıktır.²⁸ Disiplin kararlarının düzenli olarak yayımlanmasıyla, yasal hükümler daha da anlaşılır kılınabilir.²⁹
28. Bir hâkimin, yasaların yorumlanması, olguların değerlendirilmesi veya delillerin tartışılması da içeren kararları, kasıt, kasıtlı kusur veya ağır ihmal hâlleri dışında, disiplin sorumluluğuna yol açmamalıdır.³⁰ Aynı şekilde, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİHA) 267. maddesi uyarınca bir ön karar prosedürünün başlatılması yargısal sorumluluk doğurmamalıdır. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) yorumuna başvurma imkânını engelleyen her türlü eylem, hukukun üstünlüğüne yönelik ciddi bir saldırıdır. Hâkimlerin disiplin sorumluluğunun dayanakları, AİHS'te öngörüldüğü üzere yargının bağımsızlık, tarafsızlık, yerindelik, dürüstlük, eşitlik, ayrımcılık karşıtı, yeterlilik ve özen gibi temel değerlerden biriyle çelişen yargısal davranışlara atıfta bulunmalıdır.³¹ CCJE, yargının otoritesi ve kamuoyunun yargıya güveni temel alınmayacaksa, hâkimlerin disiplin sorumluluğuna ilişkin gerekçelerin yargının saygınlığına atıfla haklı gösterilmemesi gerektiği görüşündedir.
29. CCJE, disiplin yaptırımlarının uygulanmasını potansiyel olarak haklı kılan uygunsuz davranışları diğer hatalı davranış biçimlerinden ayırmak için bir eşik kriteri belirlenmesinin önemini vurgulamaktadır.
30. Etik standartlar, disiplin yaptırımlarına gerekçe oluşturan görev suiistimallerinden hukuken açıkça ayırt edilmelidir. Meslekî etik kurallar, amaçları bakımından bir disiplin işleminin sonuçlarından tamamen farklı olduğundan, hâkimlerin disiplini alanında kullanılmamalıdır. Etik standartlar ve meslekî davranış kurallarının, halkın yargıya olan güvenini tehlikeye atabilecek yargı dışı davranışlar bakımından kesiştiği durumlarda, eşik kriteri, etik olmayan davranışlar ile disiplin sorumluluğuna tâbi olması gereken davranışlar arasında ayırım yapılmasına yardımcı olur.

VI. Hâkimler hakkındaki disiplin yargılamalarında usûl güvenceleri

31. Yargılama süreci kabaca dört aşamaya ayrılabilir: bilgilendirme/şikâyet aşaması, soruşturma aşaması, rapor/işlem başlatma aşaması ve karar aşaması. Çoğu ülkede, hâkimler yargılamanın birinci veya ikinci aşamasında bilgilendirilir. Sadece bazı ülkelerde müesses bir şikâyet mekanizması vardır. Üye devletlerin çoğunda yargılamanın geri kalan kısmında müesses bir düzenleme söz konusudur. Yargılamaların çeşitli şekillerdeki düzenlemeleri göz önünde bulundurulduğunda, yargılamaların dört aşamasında da farklı organlar yer almaktadır. Bazı ülkelerde, Yargı Kurulu tarafından toplanan bir Soruşturma Kurulu, Yargı Kurulu tarafından disiplin şikâyetine ilişkin karara temel oluşturan bir raporla

²⁶ Venedik Komisyonu CDL-AD(2016)013, para 27.

²⁷ CCJE Görüş No. 3 (2002), para 77.

²⁸ Venedik Komisyonu CDL-AD(2016)013, paras 24-27; CDL-AD(2018)032, para 78

²⁹ Venedik Komisyonu CDL-AD(2016)013, para 27

³⁰ CM/Rec (2010)12 sayılı Tavsiye Kararı, para 66; CCJE Görüşü No. 3 (2002) para 60. Kötü niyet, kasıtlı kusur ve ciddi suistimalin tespiti sırasında sağlık sorunları veya diğer özel durumlar göz önünde bulundurulmalıdır.

³¹ Bkz: Bangalore Yargı Etiği İlkeleri (2002); CCJE Görüşü No. 21 (2018). Davaların sistematik olarak birikmesinin, bir hâkimin ciddi şekilde görevini kötüye kullandığı şeklinde yorumlanmaması gerektiği unutulmamalıdır.

tamamlanan soruşturma aşamasını yönetir. Diğer ülkelerde savcılık kurumunca yürütülen soruşturmalar, mahkemece karara bağlanan belirli bir suçlama ile son bulur. Bazı ülkelerde disiplin yargılaması medenî hukuk usulüne göre yürütülürken, diğer ülkelerde ceza veya idare hukuku usulüne göre yürütülmektedir. Sadece bazı ülkelerde disiplin davaları kamuya açık bir oturum sonrasında karara bağlanır. Nihai kararların kamuya açıklandığı birçok ülkede bu kararlar anonimleştirilmiş halde sunulur.

32. Disiplin işlemlerinin kötüye kullanılmasını önlemek elzemdir. Bu nedenle, disiplin yargılamasının başlatılması yürürlükteki geçerli hukukî gerekçelere dayandırılmalıdır. Gerekçeler hukukîlik kriterlerini karşılamalıdır, yani bir hâkimin belirli bir eylemin disiplin açısından yol açabileceği sonuçları makûl ölçüde öngörebilmesine imkân verecek şekilde açıkça tanımlanmış, kesin ve öngörülebilir olmalıdır.³² Yeterli gerekçeden yoksun/salt zarar verme amaçlı şikâyetler veya yalnızca hâkimin kararına ya da baktığı davalardaki davranışlarına ilişkin olan ve bir çözüm yolu öngörülen (örneğin karar, usûl, maddî hukuk açısında hata içeren) şikâyetler kabûl edilemez görülüp reddedilmelidir. Üye devletler, şikâyetlerin, disiplin yargılaması başlatmak için bir araç olarak kullanılmasına izin verilmesinin, şikâyetlerin zamanında çözüme kavuşturulması açısından zararlı sonuçlar doğuracak bir şikâyet yığılmasına yol açabileceğini göz önünde bulundurmalıdır.³³ Bu tür durumlar için CCJE, üye devletlere, şikâyetleri değerlendirmede bir tür filtreleme sistemi kullanmayı tavsiye etmektedir.
33. CCJE, disiplin yargılamalarında kesin süre sınırlamaları getirilmesini savunmaktadır. Yargısal görev açısından, bu yasal kesinlik bir hâkim bağımsızlığını destekler.
34. CCJE, AİHS Madde 6'da yer alan tüm genel usûl güvencelerinin hâkimler hakkındaki disiplin yargılamalarında geçerli olduğunun altını çizmektedir.³⁴ Üye devletler yasalarda hâkimler hakkındaki disiplin kovuşturmaları için açık ve kesin usûl kuralları düzenlemelidir.
35. CCJE, hâkimlerin kendilerine karşı yürütülen disiplin yargılamalarına etkin şekilde katılma imkânına sahip olmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Hâkimler bilgi edinme, dinlenilme ve savunma hakkına sahiptir. CCJE, üye devletlere çekişmeli yargılamalarda silahların eşitliğinin sağlanmasını temin etmeleri çağrısında bulunmaktadır. Bu amaçla, bir hâkime hukukî temsilden yararlanma hakkı tanınmalıdır. Mahkemede tanık deliline izin veriliyorsa her iki tarafın da tanıklarına eşit davranılmalıdır.³⁵ Ayrıca, şüpheye dayalı davalarda bir hâkim, disiplin cezası gerektiren bir uygunsuz davranıştan ancak kanıtlanması halinde sorumlu tutulabilir.
36. Yagı organları huzurundaki davaların kamusal niteliği, davalıları, kamu denetiminden uzak gizli bir yargılama sürecine karşı korur.³⁶ Sonuç olarak, CCJE, soruşturmalar gizli yürütülmeliyse de, AİHS Madde 6'da öngörüldüğü üzere kapalı duruşmanın gerekçeleri oluşmadıkça yargılamaların, hâkim reddetmedikçe kamuya açık yürütülmesi gerektiğinin altını çizmektedir.³⁷ Disiplin kararları tam olarak gerekçelendirilmeli, yani, soruşturma organı ve hâkimin dikkatine sunulan tüm ilgili yönleri kapsamalıdır.³⁸ Bu gerekçeler

³² AİHM, *Khlaifia and Others v. Italy* [BD], 15.12.2016, 16483/12, para. 92; *J.N. v. The United Kingdom*, 19.5.2016, 37289/12, para 77; *Del Río Prada v. Spain* [GC], 21.10.2013, 42750/09, para 125; *Medvedyev and Others v. France* [BD], 29.3.2010, 3394/03, para 80.

³³ Bkz. Minimum Yargısal Standartlar/Hâkimlerin disiplin yargılaması ve disiplin sorumluluğu ABAD Raporu 20142015, s. 25.

³⁴ Cf. ECtHR, *Baka v Hungary* [GC], 23.6.2016, Appl. No. 20261/12, paras. 100-106; cf. Vilho Eskelinen and Others, cited above, § 62.

³⁵ AİHM, *Ankerl v. İsviçre*, 23.10.1996, Bşv. No. 17748/91, para. 38; karşılaştırma için bkz. *Dombo Beheer B.V. v. Hollanda*, 27.10.1993, Bşv. No. 14448/88, para. 35.

³⁶ AİHM, *Fazliyski v. Bulgaristan*, 1.6.2010, Bşv. No. 40908/05, para. 69.

³⁷ AİHM, *Ramos Nunes de Carvalho e sá v. Portekiz* (BD), 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, para. 208.

³⁸ Bkz. *Simić v. Bosna-Hersek* (karar), 15.11.2016, 75255/10, para. 35-36.

açıklanmalı ve yayımlanmalıdır.³⁹ Yayımlandığında da kişisel veri koruma yasaları uyarınca isimler gizlenmelidir. Kararlar ayrıca, disiplin kararlarıyla ilgili istatistikî veriler eşliğinde rapor halinde yayımlanmalıdır. Bu, yargının sorumluluğunu şeffaflaştırmak ve böylece adaletin doğru şekilde yönetildiğine dair kamuoyunu güvenini güçlendirmek için önemlidir.

37. Üye devletler yargılamaları makûl süreler içinde yürütmelidir. Bu, adaletin gecikme olmaksızın uygulanması gerektiği anlamına gelir, zira aksi durum adaletin etkinliğini ve güvenilirliğini tehlikeye atabilir.⁴⁰ Makûl sürenin tayini, davanın karmaşıklığı ve ilgili tüm koşulların yanı sıra konunun başvuru sahibi için önemi ışığında yapılmalıdır.⁴¹ Bir hakim hakkında başlatılan disiplin yargılaması zamanında sonuçlandırılmalıdır. Aşırı gecikme durumunda, hâkimin davanın düşürülmesi yönünde başvuruda bulunabilmesi için bir usûl bulunmalıdır.
38. CCJE, hâkimlere haklarındaki disiplin kararları ve yaptırımlarına karşı itiraz hakkı tanınması gerektiği görüşünü yinelemektedir.⁴²

VII. Hâkimlere yönelik disiplin yaptırımları

39. Çoğu devlette hâkimler için olası disiplin yaptırımlarının ayrıntılı bir listesi düzenlenmiştir. Bununla birlikte, yaptırımların vaka bazında uygulanması açısından bazı kanun boşlukları bulunmaktadır. Tüm devletlerde, uygun yaptırımın belirlenmesinde orantılılık ilkesi geçerlidir. Yaptırımlar arasında uyarı, kınama, para cezası, görev değişikliği, görevden uzaklaştırma, erken (zorunlu) emeklilik, ihraç yer almaktadır.
40. CCJE, disiplin yaptırımlarının yasada açıkça tanımlanması, erişime açık olması ve ayrıntılı bir liste halinde belirtilmesi gerektiğini yinelemektedir.⁴³ Kararda orantılılık ilkesi gözetilmelidir.⁴⁴ Bu da, suçun ağırlığı ve sonuçları ile yaptırımın niteliği ve ölçüsü arasındaki dengeyi gözetecek bir uygulama gerektirir.⁴⁵ Bir hâkimin görevden alınmasına ancak son derece ciddi durumlarda son çare olarak karar verilmelidir.⁴⁶ Bir hâkimle ilgili tayini ve/veya başka bir görevlendirme (geçici de olsa) veya görev seviyesinin düşürülmesi işlemi, ancak ciddi bir yargısal görev suiistimali ile gerekçelendirilebilir.⁴⁷ CCJE, bir disiplin yaptırımı olarak maaşların düşürülmesine, hâkimlerin benzer işler için eşit ücret alması gerektiğinden hareketle karşı çıkmaktadır.

³⁹ Bkz. CCJE Opinion No. 3 (2002), para 15 ve 23.

⁴⁰ AİHM[BD], Scordino v. İtalya (no. 1) [BD], 29.3.2006, Bşv. No. 36813/97, para. 224

⁴¹ AİHM, Comingersoll S.A. v. Portekiz [BD], 6.4.2000, Bşv. No. 35382/97; AİHM, Frydlender v. Fransa [BD], 27.6.2000, Bşv. No. 30979/96, para. 43; AİHM, Sürmeli v. Almanya [BD], 8.6.2006, Bşv. No. 75529/01, para. 128

⁴² Tavsiye Kararı CM/Rec (2010)12, para 69; cf. GRECO'nun Dördüncü Aşama Değerlendirmesi: parlamento üyeleri, hâkimler ve savcılar açısından yolsuzluğun önlenmesi: sonuçlar ve eğilimler (2017), s. 18.

⁴³ CCJE Görüş No. 3 (2002), para 77; orantılılık ilkesinin uygulanması açısından bkz: Tavsiye Kararı CM/Rec (2010)12, para 69; Venedik Komisyonu CDL-AD (2014)039, para 72.

⁴⁴ A.g.y

⁴⁵ Venedik Komisyonu CDL-AD (2014)039, para 72.

⁴⁶ Bkz.Venedik Komisyonu CDL-AD (2015)042, para 113; GRECO'nun Dördüncü Aşama Değerlendirmesi: parlamento üyeleri, hâkim ve savcılarda yolsuzluğun önlenmesi: sonuçlar ve eğilimler (2017), s. 18.

⁴⁷ Karşılaştırma için bkz: CEPEJ Avrupa Yargı Sistemleri Değerlendirme Raporu, 2022 Değerlendirme Dönemi (2020 verileri), s. 50. Bir hâkimin azledilemezliği, kendisine farklı bir görev verilemeyeceği anlamına gelmez. Azledilemezlik yargı bağımsızlığının korunmasında temel unsurlardan biridir, AİHM, Baka v Macaristan [BD], 23.6.2016, Bşv. No. 20261/12, para. 172; CCJE Görüş No. 1 (2001) para. 57-59.

41. Hâkim sorumluluğunun, disiplin suçunun işlendiği spesifik koşullar ışığında net bir biçimde belirlenebilmesi için her dosya özelinde tüm hafifletici ve ağırlaştırıcı unsurlar dikkate alınmalıdır.
42. Her vakada, yeterli-uygun yaptırım değerlendirmesi yapılırken yaptırım konusu hâkim veya diğer hâkimler üzerinde potansiyel “caydırıcı etki”si de göz önünde bulundurulmalıdır ⁴⁸.
43. CCJE disiplin yaptırımlarıyla aynı etkiyi yaratabilecek belirli tedbirlerin de tüm yargısal haklar ve usûl güvenceleri uygulanacak şekilde ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır.⁴⁹ Bu aynı zamanda, bir yargıca yaptırım uygulama amacı taşıyan her türlü tedbir için de geçerlidir.

VIII. Tavsiyeler

1. Hâkimler, anayasal rolleri gereğince, görevlerini en yüksek meslekî etik standartlarına uygun şekilde yerine getirmelidirler. Disiplin sorumluluğu, hâkimlerin, meslekî etik standartlarına uymalarını sağlamanın bir aracıdır.
2. Disiplin sorumluluğu hâkimlerin bağımsızlığına halel getirmemelidir.
3. Hâkimlerin disiplin sorumluluğu, adaletin, hukukun üstünlüğü ilkesi uyarınca doğru şekilde yerine getirilmesini sağlamak açısından önemlidir ve yargıya olan güvenin sürdürülmesi için gereklidir.
4. Üye devletler, hâkimlerin disiplin sorumluluğu konusunda anayasal veya yasal seviyede sağlam güvenceler oluşturmali ve bu güvenceleri hayata geçirmelidir.
5. Disiplin yargılamalarına dâhil olan kurumlar güçler ayrılığına ve adaletin doğru şekilde yönetimi ilkesine saygı göstermelidir. Disiplin yasaları ve yönetmelikleri hâkimler ile meslek birlikleriyle istişare edilmelidir.
6. Bir disiplin işleminin başlatılmasından ve soruşturmada sorumlu organ ile disiplin hususlarında kararı verecek organ aynı olmamalıdır. Üye devletlerde, şikâyetleri kabûl etmek, bir hâkimin beyanını dinlemek ve bir hâkim aleyhinde bu tür işlemlerin başlatılması için yeterli bir durumun oluşup oluşmadığını değerlendirmekle sorumlu olacak özel bir soruşturma organı veya soruşturmacı kişi bulunmalıdır.
7. Bir disiplin suçlamasıyla karşı karşıya olan hâkimler, AİHS Madde 6 uyarınca, yasayla kurulmuş bağımsız bir mahkeme veya otoriteye erişim hakkına sahip olmalıdır.
8. Disiplin kararlarını bozma ve bu kararların olumsuz sonuçlarını düzeltmeye dönük, derhal görevine iade/hakların iadesi gibi adımlar atma yetkisine sahip bir denetim organı olmalıdır.

⁴⁸ Bkz. AİHM Baka v. Macaristan [BD], 23.6.2016, Bşv. No. 20261/12, para. 173; Żurek v. Polonya, 16.6.2022, 39650/18, para. 227; Kozan v. Türkiye, 1.3.2022, 16695/19, para. 68. Sarisu Pehlivan v. Türkiye, 6.6.2023, No. 63029/19, para 48.

⁴⁹ Örneğin, hâkimlerin emeklilik yaşı düşürüldüğünde ve Adalet Bakanlığı ya da onun siyasal kontrolü altındaki bir organ, başlangıçta daha yüksek bir emeklilik yaşı belirlenmiş olan bir hâkimin görev süresinin, yeni yasada, önceki sürenin bitimine kadar “uzatılıp uzatılmayacağına” karar verme yetkisine sahip olduğunda durum böyledir. Bkz: AİHM, Pajak v. Poland, 24.10.2023, Bşv. No. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, para. 167-200.

9. Disiplin sorumluluğunun kapsamı hukukun üstünlüğü ilkesi uyarınca açık bir biçimde tanımlanmalıdır. Yasalarda, hâkimlere karşı disiplin yargılaması başlatmak için kullanılacak gerekçeler açık şekilde, olabildiğince spesifik ifadelerle ortaya konmalıdır.
10. Bir hâkimin yasal haklarını meşru biçimde kullanması disiplin sorumluluğu doğurmamalıdır.
11. Yargısal disiplin sorumluluğu için öngörülen gerekçeler hâkimlerin anayasal rolüyle doğrudan bağlantılı olmalıdır. Bu da, hâkimlerin hukukun üstünlüğüne saygılı, bağımsız ve tarafsız hakemler olarak hareket etmelerini ve genel olarak adalet yönetiminin doğru şekilde işleyişine katkıda bulunmalarını sağlamayı gerektirmektedir.
12. Bir hâkimin yasaların yorumlanması, olguların değerlendirilmesi veya delillerin değerlendirilmesini de içeren kararları, kötü niyet, kasıtlı kusur ve ağır ihmal içermedikçe, disiplin sorumluluğu doğurmamalıdır. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma'nın (ABİHA) 267. maddesi uyarınca bir ön karar prosedürüne başvurulması ve AİHM'den bir Tavsiye Görüşü talep edilmesi hiçbir zaman yargısal sorumluluk doğurmamalıdır.
13. Disiplin yaptırımlarının uygulanmasını meşru kılabilen kötü davranışları diğer kötü davranış biçimlerinden ayırmak için bir eşik kriter belirlenmelidir.
14. Etik standartlar, yasada, disiplin yaptırımlarına gerekçe oluşturan uygunsuz davranışlardan net bir biçimde ayrı tutulmalıdır.
15. Üye devletler, yasalarında, hâkimler hakkında disiplin yargılamaları için geçerli olacak usûl kurallarını net bir biçimde düzenlemelidir. Şikâyetlerin ele alınması için bir filtreleme sistemi oluşturularak salt zarar verme amacı taşıyan veya asılsız iddiaların süratle elenmesi sağlanmalıdır.
16. Aşırı gecikme durumlarında, hâkimlerin davanın düşürülmesi için başvuruda bulunabilecekleri usûller mevcut olmalıdır.
17. Hâkimler haklarındaki disiplin yargılamasına etkin biçimde katılma ve hukukî temsil imkânına sahip olmalıdır.
18. Onlara, aleyhlerindeki disiplin kararları ve yaptırımlarına karşı itiraz hakkı tanınmalıdır.
19. Disiplin yaptırımları yasada açık bir biçimde tanımlanmalı, kolay erişilebilir olmalı ve ayrıntılı bir liste halinde sıralanmalıdır.
20. Bir hâkim için getirilen her türlü disiplin yaptırımı orantılı olmalıdır.
21. Bir hâkime görevden alma yaptırımı ancak olağanüstü ciddî vakalarda son çare olarak uygulanabilmelidir.
22. Her vakada, yeterli yaptırım değerlendirmesinde, belirli bir yaptırımın bireysel olarak bir hâkim veya diğer hâkimlerde yaratabileceği "caydırıcı etki" göz önünde bulundurulmalıdır.
23. Disiplin tedbirleri, güvenlik incelemesi prosedürleri ile ikame edilmemelidir. Yolsuzluk hallerinde de güvenlik incelemesine başvurulmamalıdır.