

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2021/17

Karar Sayısı : 2021/103

Karar Tarihi : 30/12/2021

R.G. Tarih-Sayısı : 23/3/2022-31787

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Hatay 6. Asliye Ceza Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 1/7/2016 tarihli ve 6723 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle başlığı ile birlikte yeniden düzenlenen 28. maddesinin yedinci fıkrasının "...kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir." bölümünün Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2. ve 138. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Sanığın 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na muhalefet suçundan cezalandırılması talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 28. maddesi şöyledir:

"Kanun yolu değerlendirme formu:

Madde 28- (Mülga: 31/3/2011-6217/31 md.; Yeniden düzenleme: 1/7/2016 – 6723/25 md.)

Yargıtay ve Danıştay daireleri ile genel kurullarınca yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda;

a) İstinaf kanun yolu incelemesinde görev alan daire başkanı, üye, Cumhuriyet başsavcısı ve savcılar,

b) İlk derece yargı yerlerinde duruşmaya, karara veya hükme katılan, karar veya hükmü veren ya da soruşturma aşamasında görev yapan hâkimler,

c) İlk derece yargı yerlerinde soruşturma aşamasında görev alan, iddianameyi tanzim eden, duruşmaya katılan, mütalaa veren veya kanun yoluna başvuran Cumhuriyet savcıları,

hakkında kanun yolu değerlendirme formu düzenlenir.

Kanun yolu değerlendirme formu; soruşturmanın niteliği, iddianame, karar veya hükmün hukuka uygunluğu ve isabet derecesi, soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması, gereksiz masrafa sebebiyet verilmesi, duruşmalara hazırlıklı çıkılması veya hazırlıksız çıkılarak gecikmelere neden olunması, dosyaların eksiklik nedeniyle geri çevrilmeye neden olmayacak şekilde görevli daire veya birime gönderilmesi, bilirkişi görevlendirilmesinin hukuka uygun yapılması, soruşturma, kovuşturma veya yargılama işlemlerinin usul hükümlerine uygun olarak doğru ve zamanında yapılması, dava konularının anlayış ve yönlendirilmesi ile mütalaa, gerekçeli karar ve tebliğnamelerin yazılış, tahlil ve sonuçlandırılmasında başarı

gösterilmesi gibi hususlar dikkate alınarak çok iyi, iyi, orta ve zayıf şeklinde düzenlenir. Yapılan incelemede olumlu veya olumsuz kanaat edinilememesi hâlinde, değerlendirme formu bu durum belirtilerek düzenlenir.

Hükmün onanmış veya bozulmuş olması tek başına olumlu veya olumsuz değerlendirme yapılmasını gerektirmez. Ayrıca, incelenen karara uygun muhalefet şerhi bulunması hâlinde olumsuz değerlendirme yapılamaz.

Bölge adliye mahkemeleri veya bölge idare mahkemeleri dairelerince yapılan istinaf kanun yolu incelemesi sonucunda yukarıdaki fıkralarda belirtilen kriterler esas alınarak kanun yolu değerlendirme formu düzenlenir. Aynı dosyaya ilişkin olarak istinaf kanun yolu incelemesi sonucu düzenlenen değerlendirme formu ile temyiz incelemesi sonucu düzenlenen değerlendirme formu arasında çelişki bulunması hâlinde temyiz mercilerince düzenlenen değerlendirme formu esas alınır.

Değerlendirme formu, kararı inceleyen heyetin başkanı tarafından düzenlenir. Hakkında değerlendirme formu düzenlenenler, formun Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP)'ne kaydedilmesinden itibaren bir ay içinde gerekçelerini belirtmek suretiyle değerlendirme formunun yeniden incelenmesini isteyebilir. Yeniden inceleme talebi, başvuru tarihinden itibaren bir ay içinde incelemeyi yapan daire tarafından oyçokluğuyla karara bağlanır.

Yukarıdaki fıkraların uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Yargıtay ve Danıştayın görüşü alınmak suretiyle Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.

Soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

Kanun'un 21. maddesi şöyledir:

“Derece yükselmesinin koşulları:

Madde 21- (Değişik: 22/12/2005 - 5435/8 md.)

Hâkimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinin yapılabilmesi için;

- a) Derecesi içinde iki yıl bulunmuş veya bu Kanuna göre bulunmuş sayılmaları,*
- b) Yükselmeye engel kesinleşmiş mahkeme hükmü veya disiplin cezalarının bulunmaması,*

c) Ahlakî gidişleri, meslekî bilgi ve anlayışları, gayret ve çalışkanlıkları, gördükleri işlerin birikmesine sebep olup olmadıkları, çıkardıkları işlerin miktar ve mahiyetleri, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin çalışmaları, göreve bağlılıkları ve devamları, üst merciler ve müfettişlerce haklarında düzenlenen hâl kâğıtları ve sicil fişleri, kanun yolu incelemesinden geçen işleri, kanun yolu değerlendirme formları, örnek karar ve mütalâaları ve varsa meslekî eser ve yazıları ile katıldıkları meslek içi ve uzmanlık eğitimleri göz önünde tutularak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca ilân edilen derece yükselme ilkelerinde aranan koşulları taşımaları,

Gerekir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 3/3/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yıldız SEFERİNOĞLU ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Aydın AYGÜN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 2802 sayılı Kanun'un 28. maddesinin yedinci fıkrasında soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef sürelerin Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun (Kurul) görüşü alınarak Adalet Bakanlığı (Bakanlık) tarafından belirleneceği öngörülmektedir. Anılan fıkranın "*kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir*" bölümü itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

4. Söz konusu maddede kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesine ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Bu kapsamda 30/9/2016 tarihli ve 29843 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kanun Yolu Değerlendirme Formlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik'in 3. maddesinde de kanun yolu değerlendirme formu "*Kanun yolu incelemeleri neticesinde hâkim ve Cumhuriyet savcılarının dosyadaki hukuki bilgi, uygulama ve performanslarının değerlendirildiği belge...*" şeklinde tanımlanmıştır.

5. Kanun'un 28. maddesinin ikinci fıkrasında *kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması*, hâkimlerin ve savcılarının hakkında çok iyi, iyi, orta ve zayıf şeklinde düzenlen ya da olumlu veya olumsuz kanaat oluşmadığı belirtilen kanun yolu değerlendirme formunun oluşturulmasında dikkate alınması gereken bir ölçüt olarak belirlenmiştir.

6. Kanun'un 21. maddesinde ise hâkimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinin yapılmasına ilişkin şartlar düzenlenmiştir. Bu kapsamda hâkimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinde kanun yolu değerlendirme formlarının da gözönünde tutulacağı hükme bağlanmıştır.

7. 23/6/2017 tarihli ve 30105 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Soruşturma, Kovuşturma veya Yargılama Hedef Sürelerinin Belirlenmesi ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 4. maddesinin (d) bendinde ise hedef süre, "*Soruşturma, kovuşturma veya yargılamaların tamamlanmasında gözetilen, ilgilileri için hak doğurmayan, yargısal süreçleri iyileştirmeyi amaçlayan ve Kurul'un görüşü alınarak Bakanlık tarafından belirlenen süre...*" şeklinde tanımlanmıştır.

8. Hedef sürelerin belirlenmesi ve duyurulması usulü anılan Yönetmelik'in 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre hedef süresi belirlenecek soruşturma, kovuşturma veya yargılama türleri ile bunlara ilişkin hedef süreler, Kurulun görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenir. Bu belirleme

sırasında 10/11/2005 tarihli ve 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'na dayanılarak oluşturulan Resmî İstatistik Programı kapsamında ve mülga 29/3/1984 tarihli ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun uyarınca Bakanlıkça hazırlanan adli istatistiklerde gösterilen ortalama soruşturma, kovuşturma veya yargılama süreleri, fiilen görev yapan hâkim ve savcı sayısı, derdest dosya sayısı, soruşturma veya yargılama usul kuralları ve Cumhuriyet başsavcılıkları ile adalet komisyonu başkanlıklarınca gönderilen yıllık raporlar dikkate alınır.

B. İtirazın Gerekçesi

9. Başvuru kararında özetle; adil yargılanma hakkı kapsamında makul sürede yargılanmanın sağlanması için yargılama mercilerinden kaynaklanan gecikmelerin önlenmesi amacıyla bazı tedbirlerin alınmasının gerektiği, hedef süre uygulamasının bu tedbirlerden biri olduğu, hedef sürelerin kim tarafından belirleneceğinin önem arz ettiği, yargıda hedef süre uygulamasının hâkimleri de bağlayıcı bir hedef ortaya koyduğu, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin olduğu, itiraz konusu kural uyarınca bu sürelerin Bakanlık tarafından belirlendiği, hedef sürelerin yürütme organınca belirlenmesinin ise hukuk devleti ile yargının bağımsızlığı ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2. ve 138. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

10. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. ve 140. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

11. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin ön koşulları arasında hukuki güvenlik ile belirlilik ilkeleri bulunmaktadır. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi; hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2018/7, K.2018/80, 05/07/2018, § 28).

12. Hukuk devletinin en temel gereklerinden biri de hiç kuşkusuz kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Nitekim Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve devredilemeyeceği; 8. maddesinde yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı; 9. maddesinde de yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce ifa edileceği belirtilerek temel bir anayasal tercih olarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsendiği açıkça ortaya konulmuştur. Anayasa'nın Başlangıç kısmının dördüncü paragrafında ise "*Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu*" belirtilerek bu ilkenin niteliği açıklanmıştır (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, § 158).

13. Anayasa'da yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmakla beraber yargı işlevinin ne olduğu tanımlanmamıştır. Doktrinde yargı işlevi, genel olarak hukuki anlaşmazlıkların yargısal yöntemlerle çözüme kavuşturulması fonksiyonu olarak nitelendirilmektedir (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, § 159).

14. Anayasa'nın "*Mahkemelerin Bağımsızlığı*" başlıklı 138. maddesinde bağımsızlığın kapsamı "*Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler./ Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye*

ve telkinde bulunamaz./ Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz./ Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.” şeklinde belirlenmiştir.

15. Anayasa'nın hâkimlik ve savcılık mesleğinin düzenlendiği 140. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”* denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca hâkim ve savcılarının özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenmesi gerekir.

16. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisinin verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları belirdikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

17. Özlük hakları, bir görevi yürüten kişiye o görevi yürütmesi dolayısıyla tanınan hakları ifade etmektedir. Söz konusu haklar, ilgililerin bulunduğu kadro esas alınarak tanınmakta ve bunların bir kısmı aylık ve ödenek gibi mali hakları; bir kısmı ise izin hakkı, terfi, emeklilik hakkı gibi diğer hakları kapsamaktadır (AYM, E.2016/144, K.2020/75, 10/12/2020, § 72).

18. 2802 sayılı Kanun'un 15. maddesinde hâkimlik ve savcılık mesleğinin üçüncü sınıf, ikinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıf olmak üzere dört sınıfa ayrıldığı belirtilmiştir. Hâkim ve savcılarının belirtilen sınıf ve derecelere yükselmesinde aranan şartlar ise söz konusu Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca kanun yolu değerlendirme formları hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinin yapılabilmesi için gözönünde bulundurulması gereken hususlar arasında yer almaktadır.

19. Derece yükselmesinin yapılmasına ya da yapılmamasına Kanun'un çeşitli maddelerinde bazı sonuçlar bağlanmıştır. Bunların başında bir derecede iki veya bir sınıfta üç defa yükselmeye layık görülmeyen hâkim ve savcılarının meslekte kalmalarının uygun olup olmayacağının Kurul tarafından değerlendirilmesi yer almaktadır. Bu itibarla Kanun'un 30. maddesine göre yapılacak değerlendirme sonucunda meslekte kalmaları uygun görülmeyen hâkim ve savcılarının görevlerinin sonlandırılacağı açıktır. Yine Kanun'un 103. maddesinde düzenlenmiş olan aylık tablosunda hâkim ve savcılar için ödenen aylık ve yargı ödeneği toplamından oluşan malî haklar da hâkim ya da savcının bulunduğu sınıf veya dereceye göre belirlenmiştir. Bunun yanı sıra Yargıtay veya Danıştay üyeliğine seçilmek için aranan şartlar arasında da *birinci sınıfa ayrıldıktan sonra en az üç yıl süre*

ile başarılı görev yapmış ve birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş olmak bulunmaktadır.

20. Bu itibarla kanun yolu değerlendirme formu hâkim ve savcılarının meslekte kalıp kalmamalarının değerlendirilmesine, mesleki kariyerlerinin ilerlemesine ve bu bağlamda özlük haklarına etki eden hususlardan birini oluşturmaktadır.

21. İtiraz konusu kural, kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesinde dikkate alınan ölçütlerden biri olan hedef sürenin belirlenmesini hüküm altına almaktadır (bkz. § 5). Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkının bir ögesini makul sürede yargılanma hakkı oluşturmaktadır. Bu bağlamda Anayasa'nın 141. maddesi de davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasının yargının görevi olduğunu belirtmekle bu konuda bir yükümlülük öngörmektedir. Soruşturma ve yargılamaların makul sürede tamamlanması tarafların uzun süren soruşturma ve yargılama faaliyeti nedeniyle maruz kalacakları maddi ve manevi baskı ile sıkıntılardan korunmasıyla adaletin gerektiği şekilde temini ve hukuka olan inancın muhafazasının sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Bu itibarla kuralın soruşturma ve yargılamaların makul sürede tamamlanması amacıyla düzenlendiği anlaşılmaktadır.

22. Her bir tür soruşturma, kovuşturma veya yargılama açısından ayrı bir hedef sürenin belirlenmesi ve bu aşamada hukuki uyumsuzluğun çözümünde gerekli özenin gösterilmesi için makul bir sürenin tanınması gerektiği gözetildiğinde değişken ve farklılaşan hedef sürenin önceden kanun koyucu tarafından sabit bir veri olarak belirlenmesinin mümkün olmayabileceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu sürelerin idare tekniğine ve uzmanlığa ilişkin bir konu olarak ilgili kamu otoritelerince dinamik olarak belirlenmesi işin doğasının zorunlu bir sonucu olarak görülebilir. Bununla birlikte Kanun'un 28. maddesinde kuralın öngördüğü şekilde belirlenecek olan hedef sürenin bir ölçüt olarak dikkate alındığı kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin kapsamlı bir düzenlemenin bulunduğu da görülmektedir. Bu çerçevede hâkim ve savcılarının özlük haklarına etki eden kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesine ilişkin temel kuralların belirlenmesinden sonra hedef sürelerin tespiti şeklindeki uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususun yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakılmasında Anayasa'yla bağdaşmayan bir yön bulunmamaktadır.

23. *Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi*, yargının yasama ve yürütme başta olmak üzere her kişi ve kuruma karşı bağımsızlığını ifade etmektedir. Söz konusu bağımsızlık, yargılama fonksiyonunun gereği gibi yerine getirilmesi amacını gütmekte ve hukuk devleti ilkesinin bir gereğini oluşturmaktadır. Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, hâkimlerin görevlerinde bağımsız olduklarını ifade etmektedir. Yargının bir karakteri olan bağımsızlık, hâkimin çekinmeden ve endişe duymadan, hukukun öngördüğü gereklerden başka herhangi bir dış etki altında kalmadan, yansız ve özgürce karar verebilmesidir. Hâkimlerin görevlerinde bağımsızlıkları, onlara tanınan bir ayrıcalık olmayıp adaletin dolaylı dolaysız her türlü etki, baskı, yönlendirme ve kuşkudan uzak dağıtılması amacını gütmektedir. Bu nedenle mahkemelerin bağımsızlığı, insan haklarının ve özgürlüklerinin en etkin güvencesidir (AYM, E.2016/144, K.2020/75, 10/12/2020, § 26).

24. İtiraz konusu kuralda soruşturma ve yargılamaların tamamlanmasında gözetilmesi gereken hedef sürelerin Kurulun görüşü alınarak Bakanlık tarafından belirlenmesi öngörülmektedir. Hedef sürenin davanın tarafları bakımından hak doğurucu bir niteliği bulunmayan, soruşturma ve yargılama makamları için bağlayıcılık içermeyen, soruşturma ve yargılamaların Anayasa'nın 36. maddesi ve 141. maddeleri uyarınca makul sürede tamamlanmasını sağlamak üzere getirilen bir program hükme dayandığı görülmektedir. Bu bağlamda anılan hedef sürelerin meselenin uzmanlık ve teknik boyutu da dikkate alınarak Adalet Bakanlığınca belirlenmesine izin verilmesi tek başına mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine aykırılık oluşturmaz. Ancak hâkimlerin derece yükselmelerinde

Esas Sayısı : 2021/17

Karar Sayısı : 2021/103

esas alınacak unsurlardan biri olarak *hedef sürenin* dikkate alınmasının onların bağımsızlığı üzerinde etkili olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir.

25. İtiraz konusu kuralın da yer aldığı Kanun'un 28. maddesinde kanun yolu değerlendirme formu, içinde kovuşturma ve yargılamanın hedef sürede tamamlanmasının da bulunduğu birçok hususun dikkate alınmasıyla düzenlenmektedir. Soruşturmanın niteliği, iddianame, karar veya hükmün hukuka uygunluğu ve isabet derecesi, gereksiz masrafa sebebiyet verilmesi, duruşmalara hazırlıklı çıkılması veya hazırlıksız çıkılarak gecikmelere neden olunması, dosyaların eksiklik nedeniyle geri çevrilmeye neden olmayacak şekilde görevli daire veya birime gönderilmesi, bilirkişi görevlendirilmesinin hukuka uygun yapılması, soruşturma, kovuşturma veya yargılama işlemlerinin usul hükümlerine uygun olarak doğru ve zamanında yapılması, dava konularının anlayış ve yönlendirilmesi ile mütalaa, gerekçeli karar ve tebliğnamelerin yazılış, tahlil ve sonuçlandırılmasında başarı gösterilmesi gibi hususlar soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması ile birlikte kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesinde dikkate alınan diğer unsurlardır. Bu çerçevede formun düzenlenmesine etki edecek birçok unsur bulunmakta iken kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması unsurunun tek başına anılan formun belirleyici ögesi olduğunu söylemek mümkün değildir.

26. Anılan Kanun hükmü uyarınca hâkim ve savcı hakkında olumlu veya olumsuz bir değerlendirme yapılabilmesi için yukarıda yer verilen ve kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesinde dikkate alınan hususların aynı anda ve aynı oranda gerçekleşmesi de gerekmemektedir. Bu bağlamda kararı hukuka uygun ve isabetli olan bir hâkimin yargılamayı hedef sürede tamamlayamamış olması o hâkimin kesin olarak olumsuz değerlendirmeyle karşı karşıya kalacağını göstermediği gibi yargılamayı hedef sürede tamamlayan ancak yukarıdaki kanun hükmünde belirtilen hususlara aykırı işlem yapan bir hâkim hakkında da kesin olarak olumlu değerlendirme yapılması gerektiği söylenemez.

27. Bu aşamada Kanun'un, kanun yolu değerlendirme formunun hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinde hakkaniyete aykırı olarak kullanılmasını önleyebilecek güvenceyi de öngördüğünün belirtilmesi gerekir. Kanun'un 28. maddesinin beşinci fıkrasında hakkında değerlendirme formu düzenlenenlerin, formun Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi'ne kaydedilmesinden itibaren bir ay içinde gerekçelerini belirtmek suretiyle değerlendirme formunun yeniden incelenmesini isteyebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu durum formun düzenlenmesinde gözetilen diğer hususlar yönünden geçerli olduğu gibi hedef sürede soruşturma ve kovuşturmanın tamamlanması yönünden de geçerlidir.

28. Öte yandan yargılamanın hedef sürede tamamlanmasının, kanun yolu değerlendirme formunun tek ölçütü ve belirleyicisi olmamakla birlikte, anılan formun düzenlenmesinde gözetileceği ve bu formun da Kanun'un 21. maddesi gereği hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinde dikkate alınacağı açıktır. Hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinin düzenlendiği Kanun'un 21. maddesinde derece yükselmesi için sadece kanun yolu değerlendirme formunun değil bunun yanında belli birtakım süre ve ceza şartları ile hâkim ve savcılarının ahlakı gidişleri, meslekî bilgi ve anlayışları, gayret ve çalışkanlıkları, gördükleri işlerin birikmesine sebep olup olmadıkları, çıkardıkları işlerin miktar ve mahiyetleri, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin çalışmaları, göreve bağlılıkları ve devamları, üst merciler ve müfettişlerce haklarında düzenlenen hâl kâğıtları ve sicil fişleri, kanun yolu incelemesinden geçen işleri, örnek karar ve mütalâaları ve varsa meslekî eser ve yazıları ile katıldıkları meslek içi ve uzmanlık eğitimleri gibi hususların da gözetilmesi gerekmektedir.

29. Anayasa'nın 159. maddesi uyarınca kurulan Hakimler ve Savcılar Kurulunun görevleri anılan maddenin sekizinci fıkrasında "*Kurul, adli ve idari yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul*

etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar; Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar; ayrıca, Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.” şeklinde sayılmıştır. Hâkim ve savcılar hakkında derece yükselmeleri dâhil meslekte kalıp kalmamalarından terfi işlemlerine kadar tüm kararların Kurul tarafından alınacağı ve Kurulun da mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatına sahip olduğu Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilmiştir.

30. Hâkim ve savcılarının derece yükselmesinin şartları Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiş olup daha öncede ifade edildiği üzere hâkim ve savcılarının derece yükselmesi için sadece hedef sürenin bir unsurunu oluşturduğu kanun yolu değerlendirme formu dikkate alınmamakta, bunun yanında belli birtakım süre ve ceza şartları ile diğer birçok unsur (bkz. § 31) birlikte değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatına sahip olan Kurul tarafından yapılmaktadır. Kurul kararı sonucu derece yükselmesi yapamayan hâkim ve savcılarının durumlarına itiraz etme ve yeniden inceleme talep etme hakları da bulunmaktadır.

31. Bu bağlamda, kovuşturma ve yargılamanın hedef sürede tamamlanması ölçütünün kanun yolu değerlendirme formunun tek belirleyicisi olmadığı, hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinin aralarında kanun yolu değerlendirme formunun da bulunduğu birçok unsurun birlikte değerlendirilmesiyle yapıldığı, bu değerlendirmeyi yapmakla görevli Kurulun mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatına sahip olduğu gözetildiğinde hedef süreye ilişkin itiraz konusu kuralın hâkim ve savcılarının bağımsızlığını ihlal ettiği söylenemez. Ayrıca kuralda hedef sürelerin belirlenmesinde Kurulun görüşünün alınacağı belirtilmesi suretiyle Kurulun konuya ilişkin görüşlerinin Bakanlık tarafından gözetilmesi imkânı da sağlanmıştır. Bu nedenle kuralın mahkemelerin bağımsızlığı ilkesiyle çelişen bir yönü de bulunmamaktadır.

32. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 7., 138. ve 140. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

IV. HÜKÜM

24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 1/7/2016 tarihli ve 6723 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle başlığı ile birlikte yeniden düzenlenen 28. maddesinin yedinci fıkrasının “...kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir.” bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 30/12/2021 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu tarafından 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun (Kanun) 28. maddesinin yedinci fıkrasının "...kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

2. İtiraz konusu kural, hâkim ve savcılarının hukuki bilgi, uygulama ve performanslarının değerlendirilmesine yönelik olarak hazırlanan "*kanun yolu değerlendirme formu*"na ilişkin usul ve esasların belirlendiği 2802 sayılı Kanun'un 28. maddesinde yer almaktadır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında "*kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması*" değerlendirme kriterlerinden biri olarak belirtilmiş, iptali istenen kuralla da bu hedef sürelerin Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

3. Öncelikle belirtmek gerekir ki, yargılamaların makul sürede sonuçlandırılması adil yargılanma hakkının gereklerindedir. Bu amaca yönelik olarak ihdas edildiği anlaşılan *hedef süre* uygulamasının bu anlamda *yerinde* olduğu da söylenebilir. Ancak bir uygulamanın gerekli ve yerinde olması, onun Anayasa'ya uygun şekilde düzenlenmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

4. Bir yargılamanın tamamlanacağı sürenin belirlenmesine yönelik hususun yargılama usulüyle yakından ilgili olduğu açıktır. Bu sebeple, hedef sürelerin belirlenmesi doğrudan yargısal

bir faaliyet olmamakla birlikte kişilerin temel haklarını etkileyen bir usul düzenlemesi mahiyetindedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi makul sürede tamamlanmayan soruşturma, kovuşturma veya yargılamalar nedeniyle bir yandan adil yargılanma hakkının, diğer yandan etkili soruşturma/kovuşturma yükümlülüğünün yerine getirilmediği gerekçesiyle başta yaşama hakkı olmak üzere birçok anayasal hakkın ihlal edildiğine karar vermektedir.

5. Bu kapsamda yargılamanın makul sürede tamamlanması yargı mercilerinin görevlerinin başında gelmektedir. Ancak uyulması gereken bu makul sürenin ne olduğuna yürütme organının karar vermesi, Anayasa'nın 138. maddesinde güvenceye alınan yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

6. Kuşkusuz hedef sürenin belirlenmesi, yargılamanın şu ya da bu yönde sonuçlanmasına yönelik bir müdahale değildir. Bu anlamda doğrudan hakimlinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını etkilediği de söylenemez. Bununla birlikte hedef sürenin yapılacak duruşma sayılarından duruşmaların ne sıklıkla yapılacağına, dinlenecek tanık sayısından bilirkişilere başvurulmasına kadar yargılama sürecine ilişkin birçok unsuru etkileme potansiyeline sahip olduğu da izahtan varestedir. Bunu da son tahlilde değerlendirecek olan dosyanın sahibi konumundaki yargısal mercilerdir.

7. Diğer yandan yargısal tarafsızlık aynı zamanda görünüm meselesidir. Tarafsız olmak yeterli değildir, aynı zamanda tarafsız olunduğunun görülmesi ve gösterilmesi de gerekir. Bu bakımdan *hedef süre* belirleme yetkisinin yürütmenin parçası olan Adalet Bakanlığına verilmesi bağımsızlık ve tarafsızlık görünümünü ve algısını zedeleyebilecektir.

8. Bu noktada Anayasa'nın 159. maddesi uyarınca hâkimlerin görevlerini kanuna uygun şekilde yapıp yapmadığını denetleme yetkisine sahip olan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) görüşünün alınmasının bu *görünümü* olumlu yönde etkileyebileceği söylenebilir. Lakin HSK'nın bu konudaki yetkisi "görüş" bildirmekten ibarettir. Adalet Bakanlığının hedef süreye karar verirken tavsiye niteliğindeki bu görüşe uyma zorunluluğu bulunmamaktadır.

9. Öte yandan Anayasa'nın 140. maddesi hâkim ve savcılarının özlük haklarının kanunla düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Kanun'un 21. maddesinde hâkimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinde hedef sürenin de içinde yer aldığı kanun yolu değerlendirme formlarının dikkate alınacağı belirtilmektedir. Derece yükselmelerinin hâkimler ve savcılarının aylıkları başta olmak üzere mesleki hayatları üzerindeki etkileri gözetildiğinde hedef süre düzenlemesinin özlük haklarıyla doğrudan bağlantılı olduğu, dolayısıyla kanunla düzenlenmesi gerektiği konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

10. Anayasa Mahkemesinin hem norm denetiminde hem de bireysel başvuruda sıklıkla vurguladığı gibi bir konunun kanunla düzenlenmesi o konuda yalnızca bir kanun hükmünün bulunması anlamına gelmemektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti kanunların belirli ve öngörülebilir olmasını gerektirmektedir. Aynı şekilde bir konuya ilişkin temel ilke ve esaslar belirlenmeden düzenleme yetkisinin yürütmeye bırakılması Anayasa'nın 7. maddesinde korunan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmayacaktır.

11. İtiraz konusu kural hedef süreye ilişkin hiçbir esas, şart ve kriter belirlemeden bu konudaki yetkiyi yürütmeye bırakmaktadır. Bu nedenle kural belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

12. Açıklanan gerekçelerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 7., 138. ve 140. maddelerine aykırı olduğunu düşündüğümden red yönündeki çoğunluk kararına katılmıyorum.

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 2802 sayılı Kanununun 28. maddesinin incelemeye konu 7. fıkrasında kovuşturma ve yargılamanın tamamlanması için öngörülen *hedef sürelerin* Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. İncelenen kuralın yer aldığı madde ise ilk derece ve istinaf mahkemeleri hakim ve C. Savcılarının Yargıtay ve Danıştay kanun yolu incelemesinden geçen kararlar üzerinden ilgili hakim ve C. Savcısı hakkında *kanun yolu değerlendirme formu* düzenlenmesi öngörülmektedir. Maddenin 2. fıkrasında ilgili mahkeme kararı ve iddianamenin kanun yolu denetimi sonunda bu maddede belirtilen kriterler üzerinden Yargıtay ve Danıştay ilgili Dairesi tarafından hakim ya da C. Savcısı hakkında çok iyi, iyi, orta ve zayıf olarak nitelenen notların verilmesi öngörülmektedir.

2. Diğer taraftan 28. maddenin ikinci fıkrasında yer alan bu kriterler arasında “soruşturma, kovuşturma ve yargılamanın hedef sürede tamamlanması” da yer almıştır. Dolayısıyla iptali istenen 7. fıkradaki kural aslında hakimlerin terfi ve dolayısıyla özlük haklarına ilişkin bir düzenlemenin parçasıdır. Bu nedenle konunun bu bütünlük içerisinde değerlendirilmesi gerekir. Öte yandan hakimlerin terfi sistemi içerisinde düzenlenmiş olmakla birlikte itiraz yoluna başvuran Mahkemenin haklı olarak işaret ettiği gibi bu kural *mahkemelerin yargılama usulüyle* de ilgilidir. Davada soruşturma evresi inceleme dışında kaldığından buradaki değerlendirmeler yalnızca yargılama evresiyle ilgili olacaktır.

3. Öncelikle kuralın yargılama usulüne ilişkin hükümlerle bağlantısına değinilmelidir. Bilindiği gibi hukuk ya da ceza mahkemelerindeki yargılama usulü, süreler ve süreçler Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile Ceza Muhakemesi Kanununda düzenlenmiştir. Mahkemelerin işleyiş ve uyumsuzlukların çözüm şekilleriyle ilgili olan yargısal nitelikteki bu hususların Anayasanın 142. maddesi uyarınca *kanunla düzenlenmesi* zorunludur. Bu düzenlemelerin de Anayasanın 138-140. maddelerinde belirtilen mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ilkelerine uygun olarak yapılması gerekmektedir. Ayrıca Anayasanın 140/3. maddesi uyarınca hakimlerin özlük haklarıyla ilgili düzenlemeler de mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ilkelerine göre kanunla düzenleneceği gibi hakimlik teminatı kapsamında özlük haklarının kanunlarca belirlenen ilke ve usuller çerçevesinde korunması işi Anayasanın 159. maddesi ile HSK’ya verilmiştir.

4. Konu hakimlerin özlük hakları kapsamında düzenlenmiş ise de Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan Soruşturma, Kovuşturma Veya Yargılama Hedef Sürelerinin Belirlenmesi ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 7. maddesinin 2. fıkrasında ceza mahkemelerinde sanık, müdafii veya kanuni temsilcisine iddianameyle birlikte hedef süreyi gösterir belgenin de tebliğ edileceği belirtilmektedir. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise “*Hukuk, idare ve vergi mahkemelerinde, dava açılırken davacı veya vekiline tevzi bürosu tarafından UYAP üzerinden tanzim edilerek verilen tevzi formlarında hedef süre belirtilir. Davalı veya vekiline ise bu formlar dava dilekçesi ekinde gönderilir.*” hükmü yer almıştır. Görüldüğü üzere hedef süreye uygunluk davanın tarafları, Bakanlık ve HSK tarafından denetleneceği gibi bu durum ayrıca hakimlerin terfisini olumlu veya olumsuz etkileyecektir. Bu kuralın hakimler üzerinde ne derecede baskı yaratacağını izaha ihtiyaç

yoktur. Maksat davaların makul sürede karara bağlanmasını sağlamak ise anılan 28/2. maddede yer alan “duruşmalara hazırlıksız çıkılarak gecikmeye neden olunması veya yargılamanın doğru zamanda yapılması” gibi kriterlerin de aynı maksada yönelik olduğu belirtilmelidir. Sonuçta bu düzenlemeyle usul kanunlarında mahkemelerin işleyiş düzenine ilişkin var olan kurallara ayrıca hedef süreye uygunluk adı verilen yeni bir usul kuralı eklenmiştir. Bu eklemenin kanunla yapıldığı için bir sorun oluşturmayacağı ileri sürülebilir. Ne var ki hedef süre idare tarafından belirlenmektedir. Diğer yandan Anayasa’da hakimlerin özlük işleri ve haklarının hakimlik teminatı içinde yürütülmesi için kurulmuş olan HSK varken, hatta Anayasada mahkemelerin kurulması ve kaldırılmasına ilişkin tekliflerin dahi HSK tarafından karara bağlanması (AY m. 159/8) öngörülmüşken, hedef sürenin belirlenmesi işi Bakanlığa verilmiştir. Şu durumda incelenen kural bir yandan maddi bir usul kuralının diğer taraftan da hakimlerin özlük haklarına ilişkin bir kriterin doğrudan idare (Bakanlık) tarafından belirlenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle yasama alanına ilişkin bir yetkinin devri ve mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ilkelerine aykırı olması (AY m. 7, 138-140) nedenleriyle kuralın iptali gerekmektedir.

5. İkinci olarak incelemeye konu 28. maddenin hakimlerin terfi sistemi ve özlük haklarını düzenlemesi nedeniyle 7. fıkranın madde bütünlüğü içerisindeki anlamı üzerinden de değerlendirilmesi gerekmektedir. Maddede özetle hakimlerin kanun yolu denetiminden geçen kararları nedeniyle denetim yapan Yargıtay ve Danıştay Dairelerinin bu kararları maddede gösterilen kriterler etrafından bir değerlendirmeye tabi tutarak hakimlere mesleki başarıları anlamında *not* vermesi amaçlanmaktadır. Hakimlerin yargı sistemi içindeki temel ve vazgeçilmez rolü ve verdikleri kararların doğrudan adil yargılamayı veya diğer anayasal temel haklar üzerindeki etkileri karşısında hakimlik mesleğinin denetimsiz bırakılması düşünülemez. Fakat kuvvetler ayrılığı ilkesinin (AY m. 6-9) ve hukuk devleti ilkesinin önemli bir unsuru olan yargı bağımsızlığı ilkesinin (AY m. 2, 138-141, 159) bir gereği olarak hakimlerin mesleki yönden denetiminin de belirtilen anayasal ilkelere uygun olması gerekmektedir. Bilindiği gibi *mahkemelerin bağımsızlığının* en temel güvencesini *hakimlik teminatı* oluşturur. Hakimlerin mesleklerini yürütürken mahkemeler sistemi ile birlikte yasama organına, yürütme organına ve yargı sistemi içerisindeki diğer yargı organlarına karşı bağımsızlığının yasalarca güvence altına alınması Anayasal ilkelerin gereklerindedir. Bu anlamda hakimlerin özlük işleri hakkındaki tüm düzenlemelerin de Kanunla yapılması, idari bir merciin kararına tabi tutulmaması gerekmektedir.

6. Hakimlik teminatı bakımından hakimlerin diğer mahkemeler ve üst mahkemelere karşı bağımsızlığının sağlanması da önemli bir husustur. Hakimler yargılama fonksiyonlarını görürken kanunyolu denetimi yapan diğer bir hakim veya üst mahkeme karşısında da bağımsızlıklarını koruyabilmelidir. Mahkemelerdeki görevleriyle yargısal egemenliği (AY m. 6, 9) kullanan **hakimler arasında yargısal yetki kullanımı dolayısıyla üstlük-altlık ilişkisi kurulamaz.** Yalnızca bu şekilde yargının kendi iç yapısı ve örgütlenmesi yönünden bağımsızlığın korunduğu söylenebilir (Prof. Dr. Çetin Özek, Yargının İdari Denetimi, İÜHFM 1982, S. 1-4, s. 922). Başka deyişle kanunyolu denetimi yargılama usulüne ilişkin kanunların ve adil yargılanma hakkının bir gereği olmakla birlikte bu denetimin kararı incelenen hakim üzerinde üstlük-altlık ilişkisi kurulması biçiminde yapılması hakimlik teminatını zedeleyecektir. Elbette meslekteki uzmanlıkları ve birikimleri ile kanun yolu denetiminde yüksek mahkemelerin verdikleri kararların hukuki sorunların çözüm yöntemlerini gösterme, içtihat birliğini sağlama ve hatta öğreticilik gibi işlevleri bulunmaktadır. Fakat bir yargısal denetim yolunun aynı zamanda hakimlerin mesleki performansını ölçen *başarı not sistemi* olarak kullanılması herşeyden önce kanunyolu sisteminin anayasal anlamına ve işlevine aykırıdır. Bu sistem, denetim yapan hakimlerin, kararını inceledikleri hakimler üzerinde *hiyerarşik bir ilişki* kurmasına neden olmaktadır. Bilindiği üzere idare hukukunda üst amir tarafından kullanılan hiyerarşik yetki; tayin, terfi, disiplin gibi işlemlerin tesisi yetkisini kapsar. Yargısal bir denetimde, terfi ve disiplin işleminde kullanılacak şekilde başarı notu verilmesi,

denetim yapanı hiyerarşik amir konumuna getirmektedir. Öte yandan bu bir uygulama sorunu olmayıp, son derece objektif ve özenli bir not uygulaması yapıyor olması da sistemin yargı bağımsızlığı üzerindeki etkisini ortadan kaldırmamaktadır. Diğer bir ifadeyle Kanunun 28. maddesindeki bu düzenleme sonucunda yüksek mahkeme dairesi hakimleri ile istinaf veya ilk derece mahkemesi hakimleri arasında hukuken hiyerarşik bir ilişki kurulmaktadır. Böyle bir durum Anayasal hakimlik teminatı ve mahkemelerin bağımsızlığı ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Hatta hakimler üzerinde bu yöntemle bir psikolojik baskı kurulması (hakimlerin not endişesiyle kendi hukuksal görüşlerini karara derç etmekten kaçınması) davanın taraflarının adil yargılanma haklarını da zedeleyebilecektir. Bu söylediklerimiz, temyiz denetiminden geçen kararların hakimlerin terfilerinde dikkate alınamayacağı anlamına gelmemektedir. Fakat temyiz denetiminin bir parçası olarak böyle bir sistemin kurulmasının anayasal ilkeleri ihlal ettiği açıktır. Kaldı ki bu sistem alternatifsiz de değildir. Mahkemelerin tabi olduğu Uyap sisteminde tüm kararların elektronik kaydının bulunduğu gözetildiğinde terfilerle görevli Anayasal Kurum olan HSK'nın ilgili birimlerinin bu kararlardaki isabet derecesini terfi dönemleri öncesinde analiz etmesi çok güç olmasa gerektir.

7. Ülkemizde makul sürede yargılanma hakkı ihlallerinin ulaştığı yüksek rakamlar karşısında hedef süre uygulaması gibi bir yöntemin yerinde olmadığı görüşü hiç de sevimli gelmeyecektir. Bununla birlikte hakimin mesleki performansında hedef süre gibi bir kriterin yer almasının yaratacağı baskı, usul kanunlarındaki yargısal süreçlerin izlenmemesi, pratik kaygılarla tarafların hukuki dinlenilme haklarının (HMK m. 27) veya sanığın savunma hakkının kısıtlanması gibi çeşitli usul ihlallerine neden olabileceği ve bunların da sonunda yargısal süreci uzatabileceği de ihtimaller içerisinde. Fakat bundan daha önemlisi sistemin usul kanunlarındaki adil yargılanma ilkelerini aşındırma etkisiyle ilgilidir. Nitekim 1981 tarihli Hukuk Kollokyumunda not sisteminin getirilmesini düşüncesini değerlendiren Prof. Eralp Özgen bu sistemin savunma hakkının kısıtlanmasına yol açabileceğine değinmiş ve böyle bir denetim yapılacaksa bile Yargıtay dışında yapılması gerektiğini ifade etmiş, yine Prof. Çetin Özek de temyiz denetimi üzerinden terfi sistemi kurulmasının yanlışlığına işaret etmiştir (bkz. Kollokyum tartışma bölümü; İÜHFM 1982, S. 1-4, s. 999, 1004).

8. İptal istemine konu oluşturan 7. fıkranın aynı maddedeki temyiz denetimine bağlı performans başarı sisteminin bir parçası olduğu görülmektedir. Özünde mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ilkelerine aykırı olan düzenlemenin hedef süre uygulamasıyla birlikte belirtilen anayasal ilkelere aykırılık derecesini artırdığı görülmektedir. Hakimlerin terfilerinde önemli bir işlev göreceğ olan hedef süre kriterinin kanunla düzenlenmesi yerine idarenin işlemine bırakılması, öte yandan bu işlemin hakimlik teminatını güvence altına almak üzere kurulmuş HSK yerine Bakanlık tasarrufu olarak düzenlenmiş olması yönleriyle de Anayasaya aykırılık söz konusudur. Belirtilen nedenlerle kuralın iptal edilmesi gerektiği görüşümdedir.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

2. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Kanun'un 28. maddesinin yedinci fıkrasının "... *kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir.*" bölümünün iptalini istemiştir.

3. Bakılmakta olan dava sanığın 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na muhalefetten cezalandırılması talebiyle açılmıştır. Davadaki uyuşmazlığın konusunu ise sanığın icra ettiği iddia olunan fiilin 2863 sayılı Kanun'un 65. maddesinde düzenlenen suç tipine uygun olup olmadığı ve bu fiilin sanık tarafından gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği oluşturmaktadır.

4. İptali istenen kural ise hâkim ve Cumhuriyet savcılarını için düzenlenen kanun yolu değerlendirme formunun oluşturulmasında dikkate alınması gereken "*soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması*" kriterinde belirtilen *hedef sürenin* nasıl belirleneceğini düzenlemektedir. Yargılamanın belirlenen hedef sürede tamamlanması somut olay kapsamında ceza muhakemesinin ilerleyişine bir etkisi bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile hedef sürenin yargılamadaki usul işlemlerinin yapılıp yapılmaması üzerinde etkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte hedef süre somut olayda iddia olunan fiilin sübutuna ilişkin yapılacak değerlendirmelerde de etkisi olan bir kural değildir. Bu bağlamda, itiraz konusu kuralın bakılmakta olan davada uyuşmazlığı olumlu ya da olumsuz yönde sona erdirecek bir kural olduğu söylenemez. Dolayısıyla itiraz konusu kural, başvuruda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural değildir.

5. Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kurala ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine karar verilmesi düşüncesiyle, saygın çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamız mümkün olmamıştır.

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 2802 sayılı Kanunun 28. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef sürelerin Hakimler ve Savcılar Kurulunun (HSK) görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafınca belirleneceği düzenlemesi itiraz yolu ile Mahkememiz önüne gelmiş ve oyçokluğuyla Anayasaya uygun bulunmuştur.

2. Davaların makul bir sürede sonuçlandırılması Anayasanın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının bir parçasıdır. Anayasanın 141. maddesinin son fıkrasında davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasının yargının görevi olduğu da hüküm altına alınmıştır. Soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için hedef sürelerin öngörülmesinin anılan maddelerdeki anayasal amaçların gerçekleşmesine katkı sağladığı kuşkusuzdur.

3. Kanunun 28. maddesinin ikinci fıkrasında kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması hâkim ve savcılar hakkında kanun yolu değerlendirme formunun oluşturulmasında dikkate alınması gereken bir ölçü olduğu belirtilmiştir. Anılan maddede kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesine ilişkin esas ve usullere yer verilmiştir. Buna göre, Kanun Yolu Değerlendirme Formlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmeliğin 3. maddesinde yer verildiği şekliyle kanun yolu değerlendirme formu kanun yolu incelemeleri neticesinde hâkim ve Cumhuriyet savcılarının dosyadaki hukuki bilgi, uygulama ve performanslarının değerlendirildiği belgedir. Kanunun 21. maddesi uyarınca kanun yolu değerlendirme formları hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinin yapılabilmesi için göz önüne alınması gereken hususlardan birini oluşturmaktadır. Sonuç itibarıyla bu form hâkim ve savcılarının meslekte ilerlemelerine ve mesleki kariyerlerine, dolayısıyla özlük haklarına etki eden bir özelliğe sahiptir.

4. Anayasanın 140. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca hâkim ve savcılarının meslekte ilerlemelerinin kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olduğu açıktır. Kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler, bu madde uyarınca hâkim ve savcılarının nitelikleri, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, meslekten çıkartılmayı gerektiren yetersizlik halleri ile diğer özlük işlerine yönelik bir düzenleme olduğundan bu sürelerin belirlenmesine ilişkin temel ilkelerin ve çerçevenin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenmesi gerekir.

5. İtiraz konusu kuralla, hakimlerin derece yükselmelerinde esas alınan unsurlardan biri olan hedef sürenin düzenlenmesi konuya ilişkin temel ilkeler ve çerçeve kanunla belirlemeksizin tamamıyla yürütmenin bir parçası olan Adalet Bakanlığına bırakılmaktadır. Yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve devredilemeyeceği Anayasanın 7. maddesinde güvence altına alınmıştır.

6. Mahkememize göre, “türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa’da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda

Esas Sayısı : 2021/17

Karar Sayısı : 2021/103

yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz” (AYM, E:2019/36, K.2021/15, 4/3/2021; AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013).

7. Yukarıdaki açıklamalar ışığında kuralın Anayasanın 7. ve 140. maddelerine aykırı olduğu açıktır. Kural, bu maddelerin yanı sıra, Anayasanın 2., 9. ve 138. maddeleriyle de uyarlılık taşımamaktadır. Şöyle ki; hedef sürelerin belirlenmesinin yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili bir durum olduğu gayet açıktır. İtiraz konusu kurala göre bu süreler HSK'nın görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca belirlenmektedir. Nihai karar verici olarak Bakanlık, HSK'nın görüşüne uymak zorunda değildir.

8. Yürütme erkinin bir parçası olarak Adalet Bakanlığı hedef süre uygulamasıyla davaların hangi sürede bitirilmesi gerektiği hususunda hakimler için bağlayıcı hedefler koymaktadır. Anayasanın 138. maddesine göre “Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz...”. Benzer şekilde Anayasanın 9. maddesine göre “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.” Son olarak Anayasanın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu hüküm altına alınmıştır.

9. Bir üstte belirttiğimiz Anayasa maddeleri çerçevesinde de itiraz konusu kuralın, kuvvetler ayrılığı yönünden Anayasayla uyumlu olmadığı görülmektedir.

10. Kuvvetler ayrılığının negatif ve pozitif olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Negatif anlamda hükümet gücünü sınırlama ve denetleme işlevini içerirken, pozitif manada da farklı kurumların işleyişini düzenlemektedir. İdeal bir dünyada erklerden beklenen kendi özerk alanlarına ilişkin işlevleri yerine getirirken diğer erklerin alanına müdahil olmaktan kaçınmalarıdır. Aslında kuvvetler ayrılığı, ayrılıktan ziyade devlet organları arasındaki farklılıkların vurgulanması, güçlerinin dengelenmesi ve bünyelerine uygun olmayan yetkileri kullanması ve işlevlere sahip olmasının önüne geçilmesi anlamına gelmektedir. Her üç kuvvet de Anayasanın ve hukukun çizdiği sınırlar dahilinde işlevlerini yerine getirmek, yetkilerini kullanmakla mükelleftir ve bu açıdan hukuk devleti ile kuvvetler ayrılığı birbirini tamamlamaktadır.

11. Belirtilen gerekçelerle, itiraz konusu kuralın Anayasanın 2., 7., 9., 138. ve 140. maddelerine aykırı olduğu kanaatine varıldığından, çoğunluk kararına katılmak mümkün olmamıştır.

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 2021/17

Karar Sayısı : 2021/103

2802 sayılı Kanunun 28. maddesinin yedinci fıkrasının "...kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir." bölümünün Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; Anayasanın 140. maddesi uyarınca hâkim ve savcılarının özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenmesi gerektiği, ancak Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda da yasama organının temel kuralları belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin düzenleyici işlemlerine bırakmasının yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı, hâkim ve savcılarının özlük haklarına etki eden kanun yolu değerlendirme formunun düzenlenmesinde esas alınacak ölçütlerden biri olan hedef sürenin her bir kovuşturma ve yargılama türü açısından kanunla ayrı ayrı belirlenmesinin mümkün olmadığı, bu sürelerin idare tekniğine ilişkin bir konu olarak dinamik şekilde belirlenmesinin zorunlu olduğu, kanun yolu değerlendirme formuyla ilgili diğer konularda kapsamlı bir düzenlemenin bulunduğu ve yargılamanın hedef sürede tamamlanması ölçütünün değerlendirme formunun tek belirleyicisi olmadığı da dikkate alındığında hedef sürelerin tespitine ilişkin hususların yürütmenin düzenleyici işlemlerine bırakılmasında Anayasa ile bağdaşmayan bir yön bulunmadığı, ayrıca hedef sürelerin belirlenmesinde HSK'nın görüşünün alınacağına hükme bağlanması sebebiyle kuralın hâkimlik teminatı ve mahkemelerin bağımsızlığı ilkeleriyle de çelişmediği belirtilmiştir.

2802 sayılı Kanunun iptali talep edilen kuralın da bulunduğu 28. maddesinde, Yargıtay ve Danıştayda yapılan kanun yolu incelemeleri sonunda ilgili hâkimler ve savcılar hakkında düzenlenecek kanun yolu değerlendirme formunda dikkate alınması gereken hususlar sayılarak bunlar arasında "kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması"na da yer verilmiş; son fıkrasında ise sözü edilen hedef sürelerin HSK'nın görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

Kanunun "Derece yükselmesinin koşulları" başlıklı 21. maddesinde de, hâkimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinin yapılabilmesi için kanun yolu değerlendirme formlarının da gözönünde tutulacağı belirtilmiştir.

Derece yükselmesinin yapılmasına veya yapılmamasına ise Kanunun çeşitli maddelerinde bazı sonuçlar bağlanmıştır. Bunlardan biri, bir derecede iki, bir sınıfta üç defa yükselmeye layık görülmeyen hâkim ve savcılardan Kanunun 30. maddesine göre yapılacak değerlendirme sonucunda meslekte kalmaları uygun görülmeyenlerin görevlerine son verilebilmesidir. Ayrıca Kanunun 103. maddesinde düzenlenen aylık tablosunda hâkimler ve savcılar için ödenen aylık ve yargı ödeneği toplamından oluşan malî haklar, bunların bulunduğu sınıf ve dereceye göre belirlenmiş; Yargıtay ve Danıştay üyeliğine seçilmek için aranan şartlar arasında birinci sınıfa ayrıldıktan sonra üç yıl daha başarılı görev yapmış olma da sayılmıştır.

Dolayısıyla, kanun yolu değerlendirme formu ve bu kapsamda mezkûr hedef süreler hâkimlerin ve savcılarının meslekte ilerlemelerinde veya meslekten çıkarılmalarında yahut malî haklarının belirlenmesinde esas alınan unsurlar arasında yer aldığından, diğer hususların yanında bunların da mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenmesini öngören Anayasanın 140. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.

Başka bir anlatımla, hedef süreler, Anayasada kanunla düzenleneceği özel olarak hükme bağlanan hususlar arasında sayılmış olmasa da yukarıda açıklanan sebeplerle kanunla düzenlenmelidir. Nitekim kanun yolu değerlendirme formu da Anayasada kanunla düzenleneceği

Esas Sayısı : 2021/17
Karar Sayısı : 2021/103

açıkça belirtilen hususlar arasında yer almamasına rağmen, Anayasanın 140. maddesine uygun olarak Kanunun 28. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Anılan hedef sürelerin belirlenmesinin, makul sürede yargılanma hakkının korunması yönünden çok önemli olduğu tartışmasızdır. Bu sürelerin, hâkimlerin ve savcılarının yükselmelerinde gözönünde bulundurulacak kanun yolu değerlendirme formunda yer verilmesi gereken hususlar arasında sayılması da aynı sebeple kamu yararına uygundur ve yasama organının takdir yetkisi kapsamındadır.

Ancak kanunla düzenleme, hukuk devleti ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerine de uyulmasını gerektirir. Kanunların Anayasaya uygunluk denetiminde de, kanun hükümlerinin Anayasanın 2. ve 7. maddelerinde öngörülen bu ilkelere uygun olup olmadığı değerlendirilir.

Bilindiği gibi, Anayasanın 2. maddesinde öngörülen hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesi, kanunî düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüte ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde açık, net, anlaşılır, nesnel ve sınırlarının belirli olmasını, ayrıca keyfiliğe yol açmayacak bir içeriğinin bulunmasını gerektirmekte; hukukî güvenlik ilkesiyle bağlantılı olarak da normların öngörülebilir olmasını ve kanunda belirli bir kesinlik içinde hangi somut olgulara hangi sonuçların bağlandığının görülebilmesini zorunlu kılmaktadır (geniş açıklama için bkz. 3/6/2021 tarihli ve E.2020/9, K.2021/37 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Bu ilke uyarınca kanun hükümleri, ilgililerin bir işlem veya fiilin belirli şartlarda ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak ve kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına imkân tanımayacak şekilde düzenlenmeli ve idareye verilen takdir yetkisinin kapsamı ve uygulama usulü açık olarak belirlenmelidir.

Kuşkusuz -yukarıda belirtilen karşıoy gerekçemde de ifade edildiği üzere- kanunî düzenlemelerde, yukarıda açıklanan ilkelere ilişkin şartların aranması, bunlara uygun bir kanunî düzenleme yapılmadığı takdirde yürütme organının mutlaka keyfî düzenlemeler yapacağı anlamına gelmediği gibi kanun hükmündeki belirsizlik hukukî güvenlik ilkesiyle bağdaşmayan sonuçlar da doğurmayabilir. Ancak Anayasanın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesinin gereği olan bu ilkeler, Anayasaya uygunluk denetiminde, uygulamadan ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan düzenleyici işlemlerden bağımsız olarak, sadece kanun hükmü üzerinden değerlendirilir ve bu değerlendirmeye göre yürütmenin düzenleyici işlemlerinin dayanacağı, muhataplarınca öngörülebilir bir normun bulunup bulunmadığı belirlenir.

Anayasanın 7. maddesinde de yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve devredilemeyeceği hükme bağlanmakta; yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesini engellemeyen bu ilke kanunla düzenlenmesi gereken konularda genel ifadelerle değil, kanunla temel kuralların ve esasların belirlenmesinden ve konunun çerçevesinin çizilmesinden sonra ayrıntıların düzenlenmesinin yürütme organına bırakılmasını gerektirmekte ve düzenleme konusunda bu şartlara uyulmadan çok geniş bir takdir yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır (geniş açıklama için bkz. 3/6/2021 tarihli ve E.2020/9, K.2021/37 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Yukarıda aktarılan anayasal ilkelere göre, kanunla düzenleme, konuya ilişkin bütün ayrıntılara kanunda yer verilmesini gerektirmemekle ve kuralların, özellikle de kanun hükümlerinin belli bir ölçüde soyutluk içermesinin kaçınılmaz olduğu tartışmasız olmakla birlikte, bir konudan kavramsal veya kurumsal olarak bahsedilmesinin yeterli olduğu anlamına da gelmemektedir. Anayasaya göre, kanunla düzenlenmesi gereken konularda genel ifadelerle yetinilmemesi, temel esasların belirlenmesinden ve konunun çerçevesinin çizilmesinden sonra ayrıntıların düzenlenmesinin yürütme organına bırakılması; kanun koyucunun tespit edeceği temel esaslar ile

çizeceği çerçevenin de yürütme organının düzenleyeceği ayrıntıların belirlenmesinde yol gösterecek nitelikte olması gerekmektedir.

İncelenen kuralda ise hiçbir esas öngörülmeden hedef sürelerin Bakanlıkça belirleneceği hükme bağlanarak bu konuyu düzenleme bakımından idareye çok geniş bir takdir alanı bırakılmıştır. Buna karşılık idarenin hangi ölçütleri esas alarak bu süreleri belirleyeceği mezkûr hükümde de Kanunun başka bir maddesinde de açık, anlaşılır ve nesnel bir şekilde düzenlenmemiş ve bir çerçeve çizilmemiştir. Bu nedenle düzenleme, yorum ve değerlendirme farklılıklarına bağlı olarak keyfi uygulamalara yol açabilecek, başka bir ifadeyle belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık oluşturacak nitelikte olduğu gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Başka bir ifadeyle, mezkûr sürelerin yasama organı tarafından her bir dava türü açısından doğrudan kanunla ayrı ayrı belirlenmesi -uygulamada karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar sebebiyle- pratik olarak mümkün olmasa da, özellikle davaların türü, davacı, davalı, sanık ve müdahil sayısı gibi kriterler ile aynı tür davalardaki ortalama yargılama süreleri, hâkim sayısı, mevcut dosya sayıları ve verilen kararların bunlara oranı gibi hususların dikkate alınmasını öngören bir çerçeve çizilmeden, düzenleyecekleri değerlendirme formlarında bu konuda asıl değerlendirmeyi yapacak olan temyiz mercilerinin görüşleri de aranmadan ve ayrıntıların belirlenmesinde yol gösterecek nitelikte hiçbir ilke getirilmeden hedef sürelerin Bakanlıkça belirlenmesinin öngörülmesinin, anayasal anlamda kanunla düzenleme zorunluluğunun yerine getirilmiş sayılması için yeterli olduğu söylenemez. Dava konusu kural aynı sebeplerle, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına da uygun değildir.

Bu itibarla, dava konusu ibarenin Anayasanın 2., 7. ve 140. maddelerine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 1/7/2016 tarihli ve 6723 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle başlığı ile birlikte yeniden düzenlenen 28. maddesinin yedinci fıkrasının "...kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenir." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kanaatine katılmamaktayım.

2. Dava konusu kuralla kovuşturma ve yargılamaların hedef sürelerde tamamlanabilmesi için Hakimler ve Savcılar Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından hedef sürelerin belirlenmesi esası getirilerek yargılama sürecindeki temel bir sorunun çözümüne yönelik bir politikanın hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

3. Gerçekten de Türkiye'de yargılamaların uzun sürmesi adil yargılanma hakkı bağlamındaki en önemli sorunlardan birisi olarak görülmektedir. Yargının iş yükü yoğunluğu, hakim ve savcı sayısının yetersizliği, fiziksel imkanlarla ilgili sorunlar ve başka bazı faktörler uzun süren yargılama sorununun ortaya çıkmasında önemli etkenler olarak ortaya çıkmaktadır. Adil

yargılanma hakkı bağlamında makul süreyi aşan yargılama süreleri sorunu Anayasa Mahkemesinin yapmış olduğu bireysel başvuru incelemelerinde de kendisini göstermekte olup, bugüne değin Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru ile ilgili istatistiklerinde makul sürede yargılanma hakkının ihlali açık ara biçimde halen ilk sırada yer almaya devam etmektedir.

4. Bu yönü ile bakıldığında adil yargılanma hakkı bağlamında makul sürede yargılanma hakkının tesis edilmesi amacıyla dava konusu kuralla kovuşturma ve yargılamanın tamamlanması için hedef sürelerin belirlenmesi fevkalade önemli ve gerekli adımlar olarak görülebilir. Ancak önemle ifade etmek gerekir ki yargılamadaki hedef süre adil yargılanma hakkının tesisi açısından sadece bir araç olarak kabul edilmelidir. Dolayısıyla bu konuya ilişkin reform çalışmalarında yargılamaların belirlenen hedef süre içinde sonuçlandırılması hiçbir zaman nihai bir amaç haline getirilmemelidir. Zira bir hukuk devletinde adil yargılanma hakkı bağlamındaki temel amaç, gerçekleştirilen yargılama sürecinin adil yargılanma hakkının tüm ilkelerine riayet edilerek sonuçlandırılması olmalıdır. Dolayısıyla hedef süre ile ilgili düzenleme yapılırken bu hususların dikkate alınması da önem arz etmektedir.

5. Bununla birlikte dava konusu kuralla ilgili Anayasa'ya uygunluk denetiminde ortaya çıkan temel sorun ise hedef sürenin belirlenmesi noktasında Kanun'da yer alan hükümler bağlamında kendisini göstermektedir. Dolayısıyla burada öncelikle ifade edilmesi gerekir ki dava konusu kuralın Anayasa'ya uygun olup olmadığının değerlendirilmesi ile yargılamadaki hedef sürenin gerekliliği birbiri ile karıştırılmamalıdır. Kanun koyucunun yargılamada hedef süre ile ilgili düzenleme yapması tek başına Anayasa'ya aykırılık teşkil etmez. Aksine yukarıda da ifade edildiği üzere Türkiye'deki uzun süren yargılamalar sorunu dikkate alındığında kanun koyucunun buna yönelik düzenlemeler yapması adil yargılanma hakkının etkili biçiminde tesisi açısından fevkalade gerekli de görülebilir. Ancak dava konusu kuralla ilgili gerçekleştirilen Anayasa'ya uygunluk denetiminde böyle bir hususun denetime tabi tutulmamakta olduğunu özellikle ifade etmek gerekir.

6. İptali talep edilen hüküm sadece “*kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlen*”eğini düzenlemektedir. “Hedef süre”ye 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda ayrıca “Kanun yolu değerlendirme formu” başlıklı 28. maddenin ikinci fıkrasında “*soruşturma, kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması*” şeklindeki kullanımla Yargıtay ve Danıştay daireleri ile genel kurullarınca yapılan kanun yolu incelemelerinde hakim ve savcıların değerlendirmeleri konusunda dikkate alınacak hususlar arasında yer verilmiştir. Bunun dışında Kanun'un başka hiçbir yerinde hedef süre ile ilgili bir hükme yer verilmemiştir.

7. Dolayısıyla dava konusu kuralda da ifade edildiği üzere kovuşturma veya yargılamanın tamamlanması için öngörülen hedef süreler Hâkimler ve Savcılar Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Nitekim bu doğrultuda Adalet Bakanlığınca 23/6/2017 tarih ve 30105 sayılı Resmî Gazete'de Soruşturma, Kovuşturma veya Yargılama Hedef Sürelerinin Belirlenmesi ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır.

8. Mahkememiz çoğunluğu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşırken farklı aykırılık iddialarını toplu biçimde şu gerekçe ile özetleyerek reddetmiştir:

“Bu bağlamda, kovuşturma ve yargılamanın hedef sürede tamamlanması ölçütünün kanun yolu değerlendirme formunun tek belirleyicisi olmadığı, hâkim ve savcılarının derece yükselmelerinin aralarında kanun yolu değerlendirme formunun da bulunduğu birçok unsurun birlikte değerlendirilmesiyle yapıldığı, bu değerlendirmeyi yapmakla görevli Kurulun mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatına sahip olduğu gözetildiğinde hedef süreye ilişkin itiraz konusu kuralın hâkim ve savcılarının bağımsızlığını ihlal ettiği söylenemez. Ayrıca kuralda hedef sürelerin

belirlenmesinde Kurulun görüşünün alınacağı belirtilmesi suretiyle Kurulun konuya ilişkin görüşlerinin Bakanlık tarafından gözetilmesi imkânı da sağlanmıştır. Bu nedenle kuralın mahkemelerin bağımsızlığı ilkesiyle çelişen bir yönü de bulunmamaktadır” (§ 31).

9. Öncelikle ifade edilmelidir ki Anayasa’ya uygunluğu bağlamında kuralın asıl sorunlu yönlerinden birisi hedef süre ile ilgili olarak başkaca bir hususa Kanun’da yer verilmeden bu konunun Hâkimler ve Savcılar Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmesi noktasında kendisini göstermektedir. Zira hedef sürenin belirlenmesi, uygulanması ve takibi gibi değişik boyutlarına ilişkin hiçbir hususu ile ilgili olarak Kanun’da bir düzenlemeye yer verilmemektedir.

10. Anayasa’nın 7. maddesi gereğince yasama yetkisini kullanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, özellikle yargılama sürecini de ilgilendirdiği dikkate alındığında hedef süre gibi bir konuyu düzenlerken sadece bu konuya değinip temel çerçeveyi, kovuşturma ve yargılamadaki hedef süre konusunun usul ve esaslarını hiçbir şekilde belirlemeden bu alanda tümüyle idareyi yetkili kılan bir düzenleme yaptığında esasında kendisine ait olan yasama yetkisini devretmiş olmaktadır. Bu yönü ile kural yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini öngören Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

11. 2802 sayılı Kanun’un 28. maddesinin son fıkrasında dava konusu kovuşturma ve yargılamada hedef süre düzenlenirken maddede aynı zamanda “*kanun yolu değerlendirme formu*” ile ilgili değişik hususlara yer verilmiştir. Kovuşturma ve yargılamanın hedef sürede tamamlanması dahil kanun yolu değerlendirmesinde dikkate alınacak diğer hususlar da madde metninde yer almaktadır. Kanun’un 21. maddesinde hakimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinin yapılabilmesi için kanun yolu değerlendirme formlarının da göz önünde tutulacağı öngörülmekle esasında kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması da hakim ve savcılarının meslekte ilerlemeleri noktasında önemli bir kriter olarak belirlenmiş olmaktadır. Bu nedenle hedef sürelerle ilgili çerçevenin kanunla belirlenmemesi, kanunda hiçbir ilke ve esasa yer verilmeden bu konuyla ilgili tüm hususların belirlenmesinin idareye bırakılması aynı zamanda Anayasa’nın 140. maddesine de aykırılık teşkil etmektedir.

12. Zira Anayasa’nın “Hakim ve savcılık mesleği” başlıklı 140. maddesinin üçüncü fıkrasında hakim ve savcılarının “meslekte ilerlemeleri”nin de mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği öngörülmektedir. Mesleki ilerlemeler konusunda kanun yolu değerlendirme formunun tek belirleyicisi olmadığı aşikar olmakla birlikte burada yer alan “kovuşturma veya yargılamanın hedef sürede tamamlanması” da hakim ve savcılarının meslekteki ilerlemeleri sürecinde dikkate alınacağına göre bu konunun ana hatlarıyla kanunda düzenlenmesi Anayasa’nın 140. maddesinin üçüncü fıkrasının bir gereğidir.

13. Dolayısıyla ancak hakim ve savcılarının meslekteki ilerlemeleri ile doğrudan ilgili olan konuya ilişkin temel çerçevenin ve hedef süreye ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmesi durumunda uzmanlık gerektiren ve detaya ilişkin hususların idare tarafından düzenlenmesi yasama yetkisinin devri olarak değerlendirilemez.

14. Önemle ifade etmek gerekir ki Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunda bu konuya ilişkin hiçbir belirleme yapılmaksızın genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Anayasa’da açıkça kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda yasama organının temel kuralları belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (Bkz.: AYM, E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

15. Dava konusu kuralın Anayasa'ya uygunluğu denetlenirken açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer husus ise kovuşturma veya yargılamalardaki hedef sürelerin "*Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından*" belirlenmesi konusunda ortaya çıkmaktadır. Adalet Bakanlığının idari bir niteliği sahip olduğu ve yürütme içerisinde yer aldığı, Hakimler ve Savcılar Kurulunun ise kendisine ait ayrı bir kamu tüzelkişiliği bulunan ve hakim ve savcıların özlük hakları ile ilgili olarak anayasal yetkilerle donatılmış, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre görev yapan bir yüksek yargısal kurul olduğu dikkate alındığında burada dava konusu kuralın aynı zamanda Anayasa'nın 9. maddesine de aykırılık teşkil ettiği ifade edilmelidir. Zira dava konusu kurala göre bir yüksek yargısal kurul olarak Hakimler ve Savcılar Kurulunun sadece görüşü alınmakta, ancak kovuşturma ve yargılamalardaki hedef süreler nihai olarak Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmektedir.

16. Dolayısıyla dava konusu kuraldaki bu düzenleme biçimi kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı açısından Anayasa'nın 9. maddesi ile çelişmektedir. Zira hedef süreleri belirlemeyi öngören dava konusu kural esasında uygulamada yargısal süreçleri ve yargı mensuplarının mesleki ilerlemelerini de etkileyen bir nitelik taşımaktadır. Kural bu yargısal süreçleri ve yargı mensuplarının mesleki ilerlemelerini etkileyebilecek niteliği bulunan hedef süreyi belirlemeyi Hakimler ve Savcılar Kurulu gibi bir yüksek yargısal kurula değil, Adalet Bakanlığı gibi idari bir birime vermektedir. Bu nedenle kuralın Anayasa'nın 7. ve 140. maddeleri yanında aynı zamanda 9. maddesine de aykırılık taşıdığı açıktır.

17. Hedef sürelerin belirlenmesinde inisiyatifin Hakimler ve Savcılar Kurulunda olması durumunda kuralın bu yönü ile Anayasa ile uyumlu olması söz konusu olabilirdi. Ancak hakim ve savcılarının özlük hakları ile ilgili yetkilere sahip anayasal bir kurum olarak Hakimler ve Savcılar Kurulu mevcut iken, Anayasa'nın hiçbir hükmünden yargılama süreçleri ile doğrudan ilgili olan kovuşturma ve yargılamadaki hedef sürenin belirlenmesi biçimdeki bir yetkinin Adalet Bakanlığına verilebileceği sonucunu çıkarmak mümkün değildir. Hakim ve savcılarının değerlendirilmesi ve mesleki ilerlemelerinde belli ölçüde etkisi olan hedef sürelerin belirlenmesinin yargısal sürece etkisi göz önünde tutulduğunda dava konusu kuralın Anayasa'nın öngördüğü kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılığı daha bariz biçimde kendisini göstermektedir.

18. Yukarıda sıralanan gerekçelerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 7., 9. ve 140. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerektiği kanaatiyle çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ