

16 NISAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE YENİ HÂKİMLER VE SAVCILAR KURULU ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME*

Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik

Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
ORCID: 0000-0002-3263-2366



Öz

16 Nisan 2017 halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliğiyle, Türkiye'nin yüz yıllık parlamenter birikimi bir yana bırakılmış ve "Cumhurbaşkanlığı Sistemi" adı altında, başkanlık sisteminin yozlaşmış bir biçimi olan yeni bir sistem benimsenmiştir. Kurulmak istenen yeni düzende, partili olmasının önündeki engeller kaldırılan Cumhurbaşkanının sisteme bütünüyle hâkim olması hedeflenmiştir. Söz konusu sistemin temel niteliği, bir yandan tüm iktidarı Cumhurbaşkanında yoğunlaştıracak bir yapıyı kurarken, diğer yandan onu denge ve denetimden bağımsız kılmasıdır. Bu çerçevede, 16 Nisan değişikliğiyle, Türkiye'de 1961 Anayasası döneminden beri tartışma konusu olan yargı yüksek kurulu ile ilgili değişiklikler de yapılmış; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun hem adı hem de yapısı değiştirilmiştir. Bu çalışmada, 1961 Anayasasından bugüne Türkiye'deki yargı kurullarının gelişimi kısaca gözden geçirilmekte; 16 Nisan anayasa değişikliği ana hatlarıyla ele alınmakta ve oluşturulan yeni kurul (Hâkimler ve Savcılar Kurulu) anayasa değişikliğinin bütünü çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Anahtar Sözcükler: 16 Nisan anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanlığı sistemi, Anayasa Uzlaşma Komisyonu, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK), Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK)

Overview of the 16 April Constitutional Amendment and the New Council of Judges and Prosecutors

Abstract

With the 16 April 2017 constitutional referendum, the century-long parliamentary system has been set aside in Turkey, a governmental system which is called "The Presidency of the Prepublic System" and which, in fact, is a corrupt form of presidentialism has been adopted. In the new system it is intended that the omnipotent President, who can from now on be a member of a political party and who is exempted from checks and balances, controls all. Within this context, the name and the structure of the Turkish High Council of Judges and Prosecutors has also been amended on 16 April. In this paper the evolution of the judicial councils from the period of the 1961 Constitution to present day is briefly reviewed, the new governmental system is examined and the new Council of Judges and Prosecutors is evaluated.

Keywords: 16 April 2017 referendum, The Presidency of the Republic System, Constitutional Conciliation Committee, High Council of Judges and Prosecutors (HSYK), Council of Judges and Prosecutors (HSK)

* Makale geliş tarihi: 11.12.2017
Makale kabul tarihi: 25.05.2018

16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hâkimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme*

1982 Anayasasının kabul edildiği 7 Kasım 1982'den, bu Anayasanın on altıncı kez değiştirildiği 12 Eylül 2010'a dek değişiklik konusu olmayan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısı, 16 Nisan 2017 halkoylamasıyla bir kez daha değiştirilmiş bulunuyor. Öte yandan, HSYK'nin neredeyse 1982 Anayasasının kabul edildiği günden beri eleştirildiği de biliniyor. Hem bu denli eleştiri konusu olmuş bir düzenlemeye otuz yıl boyunca dokunulmamış olması hem de söz konusu düzenlemenin son yedi yılda ikinci kez değiştirilmesi dikkate değer görünüyor. Bu yazının amacı, 16 Nisan halkoylamasıyla getirilen değişikliği kısaca gözden geçirmek. Bunun için öncelikle 16 Nisan'a kadarki dönemde HSYK'nin oluşum biçimine ilişkin tartışmalar değerlendirilecek (1), ardından da 16 Nisan'ın niteliği, kapsamı ve bu çerçevede HSYK'ye ilişkin değişikliğin anlamı üzerinde durulacak (2).

1. 12 Eylül'den 16 Nisan'a Türkiye'de HSYK Tartışması

16 Nisan öncesi HSYK değerlendirilirken iki '12 Eylül'ün belirleyici olduğunun altı çizilmelidir. Sağlam'ın (2015) da vurguladığı gibi, "birinci 12 Eylül, getirdiği anayasa ile yargı düzenini siyasal iktidarın etkisine açtı. İkinci 12 Eylül ise 2010 anayasa değişikliğinin halkoylamasıyla kabulünden sonra yargıyı siyasal iktidara bağlamanın temelini attı." Bu nedenle burada önce '12 Eylül'ün HSYK'yi nasıl biçimlendirdiği gözden geçirilecek; ardından, 16 Nisan öncesinde yarım kalmış bir biçimlendirme girişimi olarak Anayasa Uzlaşma Komisyonu deneyimine ve sonrasındaki gelişmelere değinilecek.

* Bu çalışma Galatasaray Üniversitesi tarafından desteklenen 15.200.001 kodlu ve "Türkiye'de Anayasa Yapımı Sürecinde Yargı Bağımsızlığı" başlıklı araştırma projesinin sonuçlarının paylaşılması amacıyla hazırlanmıştır. Desteğinden ötürü Galatasaray Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Birimine teşekkür ederim.

1.1. '12 Eylül' ve HSYK

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, 12 Eylül darbesinin bir ürünüdür. 12 Eylül, 1961 Anayasasıyla getirilen birçok kuruma yaptığı gibi, Türkiye'deki yargı kurullarını da yeniden biçimlendirdi; hatta 'başkalaştırdı'.

1961 Anayasası ile, Demokrat Parti iktidarı döneminde yaşanan sorunlar göz önünde bulundurulmuş ve o dönemde dünyada da belirmeye başlayan eğilime uygun biçimde, yargı bağımsızlığını güvence altına alacak bir kurum olarak, yargıçların özlük işlerinden sorumlu bir Yüksek Hâkimler Kurulu öngörülmüştü. Anayasanın ilk biçimine göre (md. 143), Yüksek Hâkimler Kurulu, on sekiz asıl beş yedek üyeden oluşuyor; asıl üyelerin üçte biri, (yani altı üye) Yargıtay, üçte biri birinci sınıfa ayrılmış yargıçlar, üçte biri de yasama organı tarafından seçiliyordu. Yine ikişer yedek üyenin Yargıtay ve yasama organı, bir yedek üyenin de birinci sınıfa ayrılmış yargıçlar tarafından seçilmesi esası benimsenmişti.

Aynı dönemde, savcılarının özlük işlerini düzenlemek içinse, anayasal düzeyde değil ama 22 Nisan 1962 günlü ve 45 sayılı Yüksek Hâkimler Kurulu Kanunuyla (RG, 25.04.1962-11091), bir Yüksek Savcılar Kurulu kurulmuştu. 12 Mart döneminde yapılan 1971 değişikliğiyle hem Yüksek Savcılar Kurulu anayasallaştırıldı hem de kurulun yapısı değiştirildi. Buna göre, daha önce Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başkanlığında, iki Cumhuriyet İkinci Başsavcısı, altı Cumhuriyet Savcısı, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürü ile Ceza ve Zat İşleri Genel Müdüründen oluşması öngörülen Yüksek Savcılar Kuruluna, Adalet Bakanı başkan, Müsteşarı da üye olarak girdi. 1961 Anayasasının 1971 yılında değiştirilen 137. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, "Yüksek Savcılar Kurulunun, Adalet Bakanının başkanlığında Cumhuriyet Başsavcısı, Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kurulunca seçilen üç asıl ve iki yedek üye ile Adalet Bakanlığı Müsteşarı ve Özlük İşleri Genel Müdüründen kurulu" olması öngörülmüştü.

12 Mart değişiklikleri ile bir yandan birinci sınıf yargıçların ve TBMM'nin Kurula üye seçmesi yöntemine son verilip tüm üyelerin (on bir asıl üç yedek) Yargıtayca seçilmesi esası benimsenirken, öte yandan, Adalet Bakanının Yüksek Hâkimler Kurulu içindeki konumu da güçlendirildi. 1971 anayasa değişikliğiyle, 1961 Anayasasının özgün biçimine göre, toplantılara katılabileceği ancak oylamaya katılamayacağı öngörülen Adalet Bakanının, "gerekli gördüğü hallerde Yüksek Hâkimler Kurulu toplantılarına başkanlık edeceği" hükme bağlandı (md. 143/6). Öte yandan 45 sayılı Yüksek Hâkimler Kurulu Kanunu da, 23 Haziran 1972 günlü ve 1597 sayılı yasayla değiştirilerek (RG, 28/06/1972-14229), Bakana katıldığı toplantılarda oy kullanma hakkı tanındı (md. 4/2).

12 Mart'ın açtığı yoldan ilerleyen 12 Eylül darbesi sonrasında, Yüksek Hâkimler ve Yüksek Savcılar Kurulları Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu adı altında tek bir çatıda toplandı. Bu arada 12 Eylül, Adalet Bakanı ve Müsteşarının Kurul içindeki varlığını da kalıcılaştırdı. 12 Eylül döneminin diğer pek çok kurumu gibi, HSYK de önce yasayla kuruldu; sonra bu kurum anayasallaştırıldı. Millî Güvenlik Kurulu tarafından çıkarılan 13 Mayıs 1981 günlü ve 2461 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda (RG, 14/05/1981-17340), HSYK'nin, "Adalet Bakanlığının Başkanlığında, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarının kendi daire başkan ve üyeleri arasından göstereceği adaylardan, Devlet Başkanınca seçilen ikişer asıl ikişer yedek üye ile Adalet Bakanlığı Müsteşarı ve Özlük İşleri Genel Müdüründen kurulacağı" öngörülmüştü (md. 2). 1982 Anayasasında HSYK'nin kuruluşuna ilişkin olarak, MGK'nin kabul ettiği yapı özünde korundu; ancak Adalet Bakanlığı Özlük İşleri Genel Müdürü Kuruldan çıkarılarak, Yargıtay'dan gelen üyelerin sayısı artırıldı.

1982 Anayasasının HSYK'yi düzenleyen 159. maddesinin özgün biçimine göre, Kurulun Başkanının Adalet Bakanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarının da doğal üye olması öngörülmüştü. Üç asıl ve üç yedek üye Yargıtay, iki asıl ve iki yedek üye Danıştay tarafından gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanacaktı.

Anayasada düzenlenen görev ve yetkileri, Kurulun neden yargıya ilişkin tartışmaların merkezinde yer aldığını da ortaya koyar niteliktedir. Daha sonraki anayasa değişikliklerinde de aynen korunan bu görev ve yetkiler şunlardır: adli ve idarî yargı yargıç 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 yapma; Adalet Bakanlığının bir mahkemenin veya bir yargıcın veya savcının kadrosunun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlama; ayrıca Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirme. Anayasada yer verilen görevlerin başında da Yargıtay üyelerinin tamamını ve Danıştay üyelerinin dörtte üçünü seçme görevinin bulunduğu belirtilmelidir.

Yargıç ve savcılarının özlük işleri konusunda bu denli önemli görev ve yetkilere sahip olan Kurulun kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamayacağı da, yine 1982 Anayasasının ilgili maddesinin ilk biçiminde güvence altına alınmıştı.

Anayasanın ilgili maddesi, neredeyse 1982 Anayasasının kabul edildiği günden beri eleştiri konusu oldu. Eleştiriler özetle, aslında farklı meslekler olan yargıçlık ve savcılığın tek çatı altında birleştirilmesinin özellikle yargıçların güvencesi ve bağımsızlığı açısından sorun yaratacağı; siyasal bir kişilik olan

Adalet Bakanının ve Bakanlık Müsteşarının Kurula başkan ve doğal üye olmaları ile yargıdan gelen üyelerin atanmasında son sözün Cumhurbaşkanında olmasının yargı bağımsızlığıyla bağdaşmadığı; Kurul kararlarına karşı yargı yolunun açık olmamasının hukuk devletine aykırı olduğu yönünde idi. 2010 anayasa değişikliğine kadarki bu ilk evrede, hem öğretilerde hem Avrupa Birliği istişari ziyaret raporları ve ilerleme raporları gibi belgelerde eleştirilen bir husus da Kurulun işleyişine ilişkindi. HSYK'nin bağımsız bir sekreteryasının olmadığı bu dönemde, sekreteryaya işleri Adalet Bakanlığı bürokrasisi tarafından yürütülüyordu. Yine, yargıç ve savcılarının disiplin işlemleriyle ilgili olarak, Kurula bağlı bir teftiş kurulunun bulunmaması ve denetim işlevinin Adalet Bakanlığına bağlı müfettişlerce yerine getirilmesi de bir diğer eleştiri konusu idi. Son olarak, 2000'li yıllarda, Kurulun yargı kökenli üyelerinin yalnızca yüksek yargıçlar arasından belirlenmesinin ve 'kursü'nün Kurulda temsil edilmemesinin de eleştirilmeye başlandığı görülmekte idi.¹

“Üstünlerin hukukundan hukukun üstünlüğüne geçiş” sloganıyla gerçekleştirilen 2010 anayasa değişikliğinin odağında yargı bulunuyordu. Nitekim, değişiklik teklifindeki toplam yirmi dokuz maddeden on ikisinin yargıya ilişkin olması da bunu açıkça gösteriyordu. O zamana dek yargıyla çeşitli düzeylerde sorun yaşamış olan iktidar partisi, bu sorunu sonunda anayasa değişikliği yoluyla aşmayı tercih etmişti. 12 Eylül 2010'da halkoylamasına sunulan söz konusu değişikliğin asıl amacı, “anayasa değişikliği yoluyla yurttaş, ‘12 Eylül Anayasası’ndan yana mısın, değil misin?’ sorusuyla karşı karşıya bırakmak ve bu yanlış sorudan başkaca sonuçlar elde etmek” idi (Sevinç, 2010: 279). Değişikliğin hedefindeki iki kurumdan biri Anayasa Mahkemesi, diğeri ise HSYK idi. 12 Eylül 2010 halkoylamasında kabul edilen anayasa değişikliğiyle HSYK yeniden yapılandırıldı; bu arada kurulun bağımsız bir sekreteryaya ve teftiş kuruluna sahip olması ve kararlarına karşı yargı yolunun açılması konusunda da kimi adımlar atıldı. Bu değişikliğe daha yakından bakıldığında ise aslında kimi iyileştirmelere karşın sistemin özünün korunmuş olduğu görülüyordu.

2010 değişikliği ile Kurulun asıl üye sayısı yediden yirmi ikiye çıkarıldı; bu üyelerden üçünün Yargıtay, ikisinin Danıştayca kendi üyeleri arasından bu kez aday gösterme biçiminde değil doğrudan seçilmesi; onunun birinci sınıf yargıç ve savcılarının kendi aralarından yapacağı seçimle belirlenmesi; dördünün hukukçu öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca atanması; bir üyenin de Türkiye Adalet Akademisi tarafından ve Akademi üyeleri arasından seçilmesi öngörülmüştü. 2010 değişikliğinde Adalet Bakanının Kurul

¹ Söz konusu eleştirilere örnek olarak bkz. Duran, 1988: 29; Tanör, 1997: 179; Yazıcı, 2010: 19; Bjornberg/Richmond, 2003: 45-46; Giegerich, 2009: 8.

Başkanlığı ve Müsteşarın doğal üyeliği ilkesi ise aynen korunmuştu. Şu farkla ki, Bakan daha önce ‘Adalet Bakanı’ sanıyla kullandığı yetkilerin bir bölümünü bu kez ‘Kurul Başkanı’ sanıyla kullanmayı sürdürecekti. ‘Kurul Başkanı’na ait olan bu yetkiler dikkatle incelendiğinde, 2010 değişikliğiyle aslında, Anayasa ya da Hâkimler ve Savcılar Kanunu gibi kimi düzenlemelerde yer alan yetkilerin Anayasanın 159. maddesine aktarılmış olduğu görülmekteydi. Üstelik, bu değişikliklerle, daha önce Anayasada ya da yasalarda açıkça düzenlenmemiş bulunan Kurulu yönetme yetkisinin de Bakana bırakılmış olduğu belirtilmelidir (md. 159/7). Bu yetkilerin 2017 anayasa değişikliğinde de aynen korunmuş olduğu burada ayrıca vurgulanmalıdır.

2010 anayasa değişikliğinde, Kurul üyeliği bakımından yüksek yargı tekelinin kırılması ve kürsü yargıç ve savcılarında da HSYK üyesi olabilme olanağının getirilmesi, ilk bakışta hem yargının içsel bağımsızlığını, yani kürsünün yargı hiyerarşisinin üst basamaklarındaki yargıçlar karşısındaki bağımsızlığını sağlayabilecek hem de kürsü yargıç ve savcılarının ve yüksek yargı dışındaki yargı yerlerinin sorunlarının ve gereksinimlerinin Kurula daha kolay yansımaya katkıda bulunabilecek olumlu bir adım olarak görülebilirdi. Bununla birlikte, Adalet Bakanlığının yargı düzeni içindeki ağırlığı hesaba katılmadan yapılacak bu tür bir çözümleme eksik kalırdı. Öte yandan, daha sonraki gelişmeler bu noktada yargı içindeki cemaat yapılanmaları iddiasının da aslında dikkate alınmış olması gerektiğini gösterdi. Özellikle Anayasa Mahkemesinin, halkoylamasına sunulan düzenlemedeki, yargı mensupları arasında yapılacak seçimlerde her üyenin bir adaya oy vermesi esasını demokratik hukuk devletine aykırılık gerekçesiyle iptal etmesinden sonra (AYM, 2010), seçim sistemi listeli çoğunluğa dönüştü. Anayasa değişikliğinin kabul edilmesinin ardından Ekim 2010’da yargı mensupları arasında yapılan ilk seçimleri, kamuoyuna ‘Bakanlık Listesi’ olarak yansıyan liste kazandı; Bakan ve Müsteşar yanında, söz konusu listede yer alan dört Bakanlık bürokrati da HSYK’ye girdi ve bu adlar HSYK’deki dairelerin başkanlıklarına seçildi. Bu durum, haklı olarak HSYK’nin Adalet Bakanlığından bağımsız olmadığı değerlendirilmesine yol açtı (Milliyet, 18/10/2010).

2010 değişikliği ile bir yandan HSYK’nin yapısı değiştirilirken, öte yandan Kurula yönelik eleştirilerin dikkate alındığı izlenimini veren ‘görelî iyileştirmeler’ de yapıldı. Bu değişikliklerle Kurula bağlı bir Genel Sekreterlik kurulması öngörüldü. Bununla birlikte Genel Sekreterin, Kurulun birinci sınıf yargıç ve savcılar arasından göstereceği üç aday arasından ‘Kurul Başkanı’ yani Adalet Bakanı tarafından atanacağı da hükme bağlandı (md. 159/11). Uygulamada, bu Genel Sekreterin de çoğunlukla Adalet Bakanlığında görevli bürokratlar arasından atandığı görüldü. Benzer biçimde, 2010 anayasa değişikliğiyle HSYK’ye bağlı bir Teftiş Kurulunun kurulması; yargıçlar ve savcılar hakkındaki inceleme ve soruşturma işlemlerinin ilgili dairenin teklifi ve

‘Kurul Başkanının’ oluru ile Kurul müfettişlerince yapılacağı öngörüldü. Bu da ilk bakışta olumlu bir değişiklikti. Bununla birlikte burada da ‘Kurul Başkanı’nın Adalet Bakanı olduğu gerçeği gözden uzak tutulmamalıydı. Bu durumda, Bakanın, 2010 öncesinde de sahip olduğu inceleme ve soruşturma izni verme yetkisinin korunmuş olduğu görülmekteydi. 2010 anayasa değişikliğiyle HSYK kararlarına karşı yargı yolu da açıldı; ancak yargı yoluna başvurma olanağı yalnızca Kurulun meslekten çıkarmaya ilişkin kararlarına karşı tanındı.

Sonuç olarak, 2010 anayasa değişikliği ile kimi olumlu sayılabilecek değişikliklere karşın Adalet Bakanının HSYK üzerindeki gölgesinin devamından yana bir tavır alındığını ve asıl amacın Kurulu ve genel olarak yargıyı, iktidar çoğunluğu lehine yeniden biçimlendirmek olduğunu söylemek olanaklıdır. Nitekim o zaman Başbakan olan Cumhurbaşkanı Erdoğan, görev süresinin ilk döneminde yargıyı kastederek “memleketin üçüncü kamarayla meselesi var” (Milliyet, 09/01/2006) derken, 2010 değişikliklerini “yargıya millet eli değdi” biçiminde değerlendirecektir. Erdoğan’a göre bu değişiklikler “yargı, bir hizbin, dar bir anlayışın, bir grubun arka bahçesi olmaktan çıkmış, milletin yargısı haline gelmiştir” (Vatan, 31/12/2012). Tüm bu olgular çerçevesinde, 2010 anayasa değişikliği, Gözler’in (2017a: 84-89) de işaret ettiği gibi, iktidarın ‘yargıyla sorununu’ çözmeyi hedefleyen bir suiistimalli anayasacılık örneği olarak görülebilir.

1.2. Anayasa Uzlaşma Komisyonu Deneyimi

İktidar partisinin yargıyla sorunu ve yargıyı biçimlendirme çabası 2010 değişikliğiyle de son bulmadı. Burada, yarım kalmış bir biçimlendirme girişimi olarak Anayasa Uzlaşma Komisyonu (AUK) deneyiminden kısaca bahsetmek anlamlı görünüyor. Çünkü, 16 Nisan halkoylamasında kabul edilen değişikliğin temelinde AKP’nin AUK’ye sunduğu önerinin bulunduğunu söylemek olanaklı.

TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, tüm partilerin yeni anayasa vaadiyle girdiği 12 Haziran 2011 seçimlerinin ardından, Meclis’te temsil edilen dört partinin (AKP, CHP, MHP ve BDP) eşit sayıda üyeye katıldığı bir yapı olarak kuruldu. AUK, çalışmalarına, türev kurucu iktidar yetkisine sahip bir organın asli kuruculuk niteliğini haiz olup olamayacağı, yani yeni bir anayasa yapıp yapamayacağı tartışması eşliğinde başladı; sınırlı sayıda madde üzerinde uzlaşma sağlansa da çalışmalarını sonuçlandıramadan, 327 toplantının ardından 2013 sonunda dağıldı (Sevinç, 2017: 98). Komisyonun dağılmasında biri usule, diğeri esasa ilişkin iki husus etkili olmuş görünüyor. Usule ilişkin nokta, Komisyonca benimsenen ve ilk bakışta çok demokratik görünen ancak aslında çalışmayı ve karar almayı engelleyen bir ilkeydi: Maddelerin tüm partilerin oy birliği ile kabul edilmesi. AUK çalışmalarının sonuca ulaştırılamamasındaki

temel etmen ise, aslında partilerin yeni bir anayasa yapılması gereğini doğuran sorunlar ve yeni anayasanın esasları üzerinde uzlaşmamış olmalarıydı. Nitekim, başka birçok konuda uzlaşma sağlanamamışken, AKP'nin AUK'ye sunduğu 'Türk tipi başkanlık sistemi' önerisi ve bu konudaki ısrarı, Komisyon çalışmalarını kilitledi ve bir süre sonra AUK deneyimi sonlandı. 2015 seçimlerinin ardından bir kez daha bir AUK kurma girişimi olduysa da, bu kez, söz konusu Komisyon yalnızca üç kez toplanabildi.

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yeniden yapılandırılması çerçevesinde Anayasa Uzlaşma Komisyonu deneyimi değerlendirilirken hem her bir siyasal partinin bu konudaki önerisi hem de Komisyonca kabul edilen metin gözden geçirilmelidir.² Siyasal parti önerilerine kısaca göz atıldığında, Adalet ve Kalkınma Partisi ile Barış ve Demokrasi Partisi'nin hem yargıçların hem de savcılarının özlük işlerinden sorumlu olacak tek bir yargı kurulu önerdikleri; Cumhuriyet Halk Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi'nin ise, 1961 Anayasası'nda düzenlendiği gibi, yargıçlar ve savcılar için iki ayrı kuruldan yana oldukları görülmektedir. Öte yandan, her bir öneride kurulların üye sayısı, üyelerin belirlenmesi yöntemi gibi konularda belli farklılıklar da söz konusudur.

AKP önerisinde, "Hâkimler ve Savcılar Kurulu" adlı, yirmi iki üyeden oluşan ve Hâkimler Dairesi, Savcılar Dairesi ve Disiplin Dairesi biçimindeki üç daire halinde çalışacak olan bir yapı öngörülmüştür. Kurulun Başkanı, yine Adalet Bakanıdır. Yine doğal üye olan Adalet Bakanlığı Müsteşarının ise Savcılar Dairesinin Başkanı olması, diğer dairelerin de kendi üyeleri arasından başkanlarını seçmeleri esası benimsenmiştir. 'Türk tipi başkanlık sistemi' öngören AKP önerisine göre, HSK üyelerinin yedisi meslekte on beş yıl çalışmış yargıç ve savcılar arasından 'Başkan' tarafından; yedisi hukuk, sosyal ve siyasal bilimler alanlarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından TBMM tarafından; altısı ise (üç yargıç, üç savcı) meslekte on beş yıl çalışmış yargıç ve savcılar arasından alt derece mahkemelerinde görev yapmakta olan yargıç ve savcılar tarafından seçilecektir. Söz konusu öneride 'Başkan'ın yapacağı seçim bakımından, ABD tipi klâsik başkanlık rejiminde öngörüldüğü gibi, bir yasama onayı düzeneğinin yer almadığının; TBMM tarafından yapılacak seçimde ise ilk oylamada üçte iki çoğunluk aranırken, bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda yapılacak ikinci oylamada salt

2 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonunun tutanaklarına, üzerinde uzlaşma sağlanan ve sağlanamayan tüm maddeleri içeren metne ve Komisyonca temsil edilen siyasal partilerin sundukları önerilere TBMM'nin Anayasa İnternet Sitesinden ulaşılabilir (https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx. Son erişim tarihi, 02/10/2017).

çoğunluğun yeterli görüldüğünün altı çizilmelidir. Bu noktada vurgulanması gereken bir husus da ‘Türk tipi başkanlık sistemi’nin temel kurgusunun yasama çoğunluğuna da sahip partili devlet başkanı olduğudur. Bu açıdan bakıldığında AKP önerisinde HSK’de ‘Başkan’ın etkili olduğu bir yapı öngörüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

CHP, on bir üyeden oluşan bir Hâkimler Yüksek Kurulu önermiştir. Bu Kurulun dört üyesi Yargıtay, üç üyesi Danıştay tarafından kendi başkan ve üyeleri arasından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla; ikisi Üniversitelerarası Kurulun hukukçu öğretim üyeleri arasından, ikisi de Türkiye Barolar Birliğinin en az on beş yıl fiilen avukatlık yapmış avukatlar arasından göstereceği üç katı kadar aday arasından TBMM tarafından üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçilir. Aynı bir Savcılar Yüksek Kurulu öneren CHP, bu Kurulun da on bir üyeden oluşmasını öngörmüştür. Söz konusu Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Diğer on üyeden dördünün Yargıtay ikisinin Danıştay tarafından ‘kendi üyeleri olan savcılar’ arasından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilmesi; Yargıtay’ın ayrıca kendi yargıç üyeleri arasından da bir üye seçmesi; ikişer üyenin de Üniversitelerarası Kurulun üniversite öğretim üyeleri ve Türkiye Barolar Birliğinin en az on beş yıl fiilen avukatlık yapmış avukatlar arasından göstereceği üç katı kadar aday arasından TBMM tarafından üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçilmesi esası benimsenmiştir. CHP önerisinde dikkat çeken hususlardan biri, Yargıtay ve Danıştay’ın kendi üyesi olan savcılar arasından seçim yapacağını öngörülmüş olmasıdır. Oysa gerek 1982 Anayasasında gerekse CHP’nin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunduğu öneride, ‘Yargıtay üyesi olan savcılar’ın yalnızca Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı vekili, ‘Danıştay üyesi olan savcı’nın ise Danıştay Başsavcısı olduğu görülmektedir. Yargıtay ya da Danıştay’da savcı sıfatıyla görev yapan diğer yargı mensupları ise Yargıtay ya da Danıştay üyesi değildir. Bu durumda CHP önerisindeki bu seçimin yapılmasının fiilen olanaklı olamayacağını belirtmek gerekir.

MHP, on beş üyeden oluşan bir Hâkimler Yüksek Kurulu öngörmüştür. Bu Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Ancak Bakan, iki daire halinde çalışacak olan Kurulun daire toplantılarına katılamaz. MHP önerisinin getirdiği temel yenilik, Kurul üyelerinin kura ile belirlenmesidir. Buna göre, HSK’nin üç üyesi Yargıtay, iki üyesi Danıştay, bir üyesi Türkiye Barolar Birliği tarafından, bu kurumların genel kurullarında; sekiz üyesi ise birinci sınıfa ayrılmış kürsü yargıçları arasından HSK’de ad çekme yöntemiyle belirlenir. MHP’nin ayrı bir kurul olarak önerdiği Savcılar Yüksek Kurulu ise on bir üyeden oluşacaktır. Bu Kurulun Başkanı da yine Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarının da Savcılar Yüksek Kurulu üyesi olması öngörülmüştür. Diğer üyeler ise Yargıtay (iki üye) ve Türkiye Barolar Birliği (bir üye) üyeleri ile birinci sınıfa ayrılmış

ve savcılık mesleğini fiilen icra eden savcılar arasından yine ad çekme yöntemiyle belirlenecektir.

Yargıçlar ve savcılar için “Yargı Yüksek Kurulu” adı altında tek bir yapı öngören BDP önerisine göre söz konusu Kurul yirmi üyeden oluşacaktır. Kurul üyelerinin üçü hukuk, iktisat ve siyaset bilimi alanında görev yapan öğretim üyeleri arasından; üçü ise en az on yıllık meslekî deneyime sahip avukatlar arasından TBMM tarafından ve üye tam sayısının üçte ikisiyle seçecektir. Beş üye Yargıtay, iki üye Danıştay Genel Kurullarınca üye tamsayısının salt çoğunluğuyla seçilecektir. BDP önerisinde beş üyenin birinci sınıfa ayrılmış adli yargı yargıç ve savcıları arasından bu yargıç ve savcılarca; iki üyenin de yine birinci sınıfa ayrılmış idarî yargı yargıçları arasından bu yargıçlarca seçilmesi ilkesi benimsenmiştir.

Bu farklı önerilere karşın, AUK’de siyasal partilerin yargı kurulunun yapılanması noktasında belli bir uzlaşmayı sağlama noktasına geldiklerini görmek ilgi çekicidir. Ortaya çıkan son metinde, kimi noktalarda uzlaşma sağlanamasa da partilerin, yargıçlar ve savcılar için iki ayrı kurul oluşturulması, kurulların adından “yüksek” ibaresinin çıkarılması, Adalet Bakanının Kurul toplantılarına katılabilmesi ve tüm üyelerin TBMM tarafından seçilmesi noktasında anlaşmış görüldükleri belirtilmelidir. Kabul edilen düzenlemelerin yapılanmaya ilişkin kısımlarının aynen aktarılmasında yarar vardır. Buna göre, Hâkimler Kuruluna ilişkin düzenleme şu şekildedir:

Hâkimler Kurulu

Madde 128. (1) Hâkimler Kurulu on beş üyeden oluşur.

(2) Kurul üyelerinin üçü Yargıtay üyelerinin, ikisi Danıştay üyelerinin, ikisi yükseköğretim kurumlarının hukuk, siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerinde en az on beş yıl fiilen görev yapan öğretim üyelerinin, ikisi mesleğinde en az on beş yıl fiilen görev yapan avukatların, altısı mesleğinde en az on beş yıl görev yapan ve birinci sınıf kürsü hâkimlerinin kendi aralarında yapacakları seçim sonucunda her üyelik için gösterecekleri dört kat aday arasından TBMM tarafından seçilir. Adayların seçilme nitelikleri ve aday gösterilme usulleri demokratik, çoğulcu, katılımcı ve nisbi temsil seçim esasına uygun olmak şartıyla kanunla düzenlenir. Yapılacak seçimlerde adaylardan sadece biri için oy kullanılır.

(3) TBMM, kurul üyelerini, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun gizli oyu ile ayrı ayrı seçer. Üçüncü turda yeterli çoğunluk sağlanamaması halinde seçim, her üyelik için aday olanlar arasından çekilecek kurayla tamamlanır.

(4) Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır. Süresi biten üye yeniden seçilemez.

(5) Kurul, kendi üyeleri arasından üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla bir başkan seçer. Adalet Bakanı özlük ve disiplin işlerinin görüşüldüğü

toplantılar hariç toplantılara katılabilir ve katıldığı oturumlara başkanlık eder. (CHP ve BDP Önerisi: “ve katıldığı oturumlara oy hakkı olmaksızın başkanlık eder”.)

Söz konusu maddeye ilişkin olarak, AKP, TBMM tarafından yapılan seçimde üçte iki yerine beşte üç oranını tercih ettiği ve kura yöntemine katılmadığı; MHP, Kurul üye sayısının artırılmasını, baro ve üniversitelerden gelecek üye sayısının düşürülmesini önerdiği, TBMM’nin Kurula doğrudan üye seçmesine karşı olduğu, Meclisin gösterilen adaylar arasından üçte iki çoğunlukla üye seçmesi ve bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde de ilgili üyenin kura yoluyla benimsenmesi gerektiği; CHP ve BDP de Adalet Bakanının katıldığı oturumlara başkanlık yapmasına karşı oldukları için ‘oy hakkı olmaksızın başkanlık yapması’ önerisini getirdikleri notunu düşmüşlerdir.

Savcılar Kuruluna ilişkin olarak AUK tarafından benimsenen düzenlemenin yapılanmaya ilişkin kısmı ise şöyledir:

Savcılar Kurulu

Madde 129. (1) Savcılar Kurulu yedi üyeden oluşur; başkanı Adalet Bakanıdır.

(2) Kurul üyelerinin biri Yargıtay Genel Kurulu, biri Danıştay Genel Kurulu, ikisi meslekte on beş yıl çalışmış savcıların kendi aralarından liyakat ve başarı gibi kanunda gösterilen nitelikler dikkate alınarak her üyelik için gösterecekleri üç kat aday arasından TBMM tarafından seçilir. Yargıtay Genel Kurulu, Danıştay Genel Kurulu ve savcılar tarafından yapılacak seçimlerde her üye ve savcı sadece bir adaya oy verir. Kurulun bir üyesi yükseköğretim kurumlarının hukuk, kamu yönetimi ve siyaset bilimi dallarında en az on beş yıl görev yapan öğretim üyeleri; bir üyesi mesleğinde fiilen on beş yıl çalışmış avukatlar arasından TBMM tarafından doğrudan seçilir.

(3) TBMM, kurul üyelerini, üye tamsayısının üçte iki (AK Parti-BDP: beşte üç) çoğunluğunun gizli oyu ile ayrı ayrı seçer. Üçüncü turda yeterli çoğunluğun bulunamaması halinde seçim, her üyelik için aday olanlar (AK Parti: en çok oy almış iki aday) arasında yapılacak kurayla tamamlanır.

Bu maddenin altına da CHP, Kurulun oluşumunu kendi içinde yeniden değerlendirip görüşünü açıklayacağı notunu düşmüştür.³

³ AUK tutanaklarından anlaşıldığına göre, Hakimler ve Savcılar Kurullarına ilişkin maddeler, Komisyonda partiler adına görev yapan danışmanlarca kaleme alınıp Komisyona sunulmuş; CHP önce söz konusu maddeleri kabul etmiş; ardından bu

AUK tutanakları incelendiğinde, AKP'nin yargı kurulunun adından 'yüksek' ibaresinin çıkarılmasını, bu tür terimlerin Türkiye'de siyaseti de etkileyebilecek bir hal aldığı, yargıya yüksek, dokunulmaz, hatasız bir statü atfedilmeye çalışıldığı gerekçesiyle savunduğu, diğer parti temsilcilerinin de bunun adaletin yüceliğini anlatan bir kavram olduğunu belirtmekle birlikte 'uzlaşma adına' bu öneriyi kabul ettikleri görülmektedir.

Hiçbir partinin önerisinde tüm üyelerin TBMM tarafından seçilmesi öngörülmemişken partiler bu noktada nasıl uzlaşmışlardır? Akla gelen bir yanıt, tutanaklarda da zaman zaman dile getirildiği görülen 'yargı içindeki gruplaşmalar' sorununun bu yolla çözülebileceğini düşünmüş olmalarıdır. Bir diğer yanıt, AKP'nin öngördüğü 'Türk tipi başkanlık sistemi'nin kabul edilmesi durumunda, bu partinin, Meclis çoğunluğunun büyük olasılıkla Başkanla aynı partiden olacağı düşüncesiyle tüm üyelerin TBMM tarafından seçilmesinde sakınca görmemesi; diğer partilerinse Türk tipi başkanlık sistemi önerisinin gölgesi altında söz konusu maddeyi tartışırken, 'Türk tipi Başkan'a üye seçme yetkisi vermektense tüm üyelerin Meclis tarafından seçilmesini daha uygun bulmuş olmalarıdır. Öte yandan, Komisyon tarafından benimsenen, tüm üyelerin gösterilen adaylar arasından da olsa TBMM tarafından seçilmesi esasının, Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu ve Venedik Komisyonu gibi Avrupa kurumlarınca önerilen, kurulların üyelerinin en az yarısının yargı mensupları tarafından doğrudan seçilmesi ilkesine aykırı görüldüğü ve karşılaştırmalı hukukta fazlaca örneğinin bulunmadığı da burada ayrıca belirtilmelidir.

1.3. 17 Aralık, 15 Temmuz ve Sonrası

Anayasa Uzlaşma Komisyonu çalışmaları Aralık 2013'te kilitlendi ve sonunda Komisyon dağıldı. Aynı ay, dört bakan ile yakınlarının da içinde olduğu büyük bir yolsuzluk soruşturması gündeme geldi. Hükümet söz konusu soruşturmanın bir yargı darbesi olduğunu ve arkasında da kamuoyunda hem 2010 sürecinde hem de yakın geçmişteki siyasal davalarda başlıca müttefiki olarak görülen Gülen Cemaatinin bulunduğunu söyledi. Bu saptama önemliydi; çünkü bu durum, Cumhuriyet tarihinde pek çok kez araştırılan yargının, ilk kez İslamî seçkinler arası bir kavgada araç olarak kullanıldığını gösteriyordu.⁴

maddelerin kabul edildiği toplantıda bulunmayan Eskişehir milletvekili Süheyl Batum'un müdahalesi üzerine söz konusu notu eklemiştir.

4 HSYK'nin 2010-2016 dönemine ilişkin değerlendirmede büyük oranda şu çalışmadan yararlanılmıştır: Çelik, 2014: 657-664.

Hükümet soruşturmaya tepki olarak ilk anda Adli Yargı Kolluk Yönetmeliğini değiştirdi ve adli kolluk görevlilerinin el konulan adli olaylar, haklarında tedbir uygulanan kişiler, yürütülmekte olan soruşturmalar hakkında buldukları yerin en büyük mülki amirini bilgilendirmesi zorunluluğunu getirdi. Yazılı bir açıklama yapan HSYK bu değişikliğin Anayasaya, hukuk devleti ve yargı bağımsızlığı ilkelerine aykırı olduğunu duyurdu (Hürriyet, 26/12/2013). Buna karşılık Hükümet, Anayasa Uzlaşma Komisyonunda yargı kurulları konusunda sağlanan uzlaşmayı gündeme getirerek diğer partileri anayasa değişikliğine ikna etmeye çalıştı (Hürriyet, 15/01/2014); bunun mümkün olmayacağı ortaya çıkınca 15 Şubat 2014 günlü ve 6524 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 6087 sayılı HSYK Kanunu değiştirildi. Söz konusu değişiklik, 2010’daki görelî iyileştirmeye karşın Kuruldan çıkarılmayıp, yukarıda da belirtildiği gibi, 2010 öncesinde ‘Bakan’ sanıyla kullandığı yetkilerin çoğunu ‘Başkan’ sanıyla kullanmaya devam eden Adalet Bakanının yetkilerinin daha da artırılması öngörülmüştü. Söz konusu yasanın birçok hükmü, 2010’da değiştirilen Anayasanın 159. maddesine de aykırı görünüyordu. Bu noktada altı çizilmesi gereken bir husus, “2010 anayasa değişikliğinde 159. maddeyi oluşturan iradeyle, 2014’te 6524 sayılı Kanunla ona ters düşen iradenin aynı irade, yani iktidar partisi AKP’nin iradesi olduğu”dur. Bu durum, hem söz konusu yasanın 17 Aralık sürecinin bir ürünü olduğunun hem de “iktidar partisi olarak AKP’nin kamu yararı yerine konjonktürel ve öznel siyasal yararları amacıyla kanun yaptığının somut göstergesi” olarak değerlendirilmiştir (Yüzbaşıoğlu, 2015: 739).

6524 sayılı yasanın ilgili hükümleri, iptal davası yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne de götürüldü. Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin olarak vermiş olduğu kararda (AYM 2014), yasa koyucunun işlev gaspı yaptığı, bu nedenle yasanın tümünün şekil bakımından anayasa aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesi ya da yok hükmünde sayılması gerektiği yönündeki talepleri reddetti; söz konusu yasanın kimi maddelerini iptal etti; kimilerinin ise Anayasaya aykırı olmadığına hükmetti.⁵

AYM, HSYK seçimlerinde aday olabilmek için en az yirmi yıldır görev yapıyor olma koşulunu; Kurul müfettişlerinin ve Kurulda görev yapacak tetkik hâkimlerinin doğrudan Genel Kurulca atanması yerine, Birinci Daire tarafından gösterilecek iki katı kadar aday arasından, yine Genel Kurulca atanmasını ve değişikliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte Kuruldaki tüm çalışanların görevlerinin sona ermiş sayılmasını öngören maddeleri iptal etti; Adalet

5 Söz konusu AYM kararına ilişkin değerlendirmeler için ayrıca bkz. Gönenç, 2015: 177-2013 ve Yüzbaşıoğlu, 2015.

Bakanına verilen yetkilerin ise bir bölümünü iptal ederken bir bölümünün anayasaya aykırı olmadığına karar verdi.

Adalet Bakanının iptal edilen yetkileri, Kurul üyelerinin hangi dairede görev yapacağını belirleme, Teftiş Kurulu Başkanını ve Başkan Yardımcılarını atama, Kurulu olağanüstü toplantıya çağırma, Kurul üyeleri hakkında disiplin soruşturması ya da adli soruşturma açılıp açılmamasına karar verme ve soruşturma açılması durumunda soruşturma kurulunu oluşturmaya ilişkin olanlardı.

Anayasa Mahkemesince iptal edilmemiş olan hükümler de iptal edilenler kadar tartışmalı görünmekteydi. Bunlar, Teftiş Kurulunun, Kurul Başkanının (Adalet Bakanı) gözetiminde görev yapması; Genel Sekreter Yardımcılarının Başkan tarafından atanması; Genel Sekreter Yardımcıları arasındaki işbölümünün Genel Sekreter tarafından hazırlanıp Başkan tarafından onaylanması; Kurul çalışanlarının Başkan tarafından atanması; Genel Kurulun gündeminin Başkan tarafından belirlenmesi; Başkana, yargı mensupları hakkındaki denetim, inceleme ve soruşturma işlemlerine olur verme yetkisine ek olarak, inceleme ve soruşturma yapılmasına yer olmadığına ilişkin işlemlere de olur verme yetkisinin tanınması; üyeler hakkındaki disiplin soruşturması ya da adli soruşturma sırasında, ilgili kurulların soruşturma ya da kovuşturma açılmasına yer olup olmadığına ilişkin kararlarının, Genel Kurula iletilmek üzere Başkana sunulması idi. Söz konusu hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığı yönündeki değerlendirmesinde, AYM'nin özellikle 2010 değişikliğiyle anayasallaştırılmış olan "Kurulun yönetimi ve temsili yetkisi Başkana aittir" biçimindeki kuralı gerekçesine temel olarak alması da dikkat çekiciydi.

6524 sayılı yasada, HSYK üyelikleri için yapılacak seçimlerde iki farklı sistemin uygulanması öngörülmüştü. Buna göre, yüksek yargıda ve TAA'da yapılacak seçimlerde her üyenin tek bir adaya oy vermesi; kürsü yargıç ve savcılar arasında yapılacak seçimlerde ise listeli seçim yönteminin uygulanması kabul edilmişti. Bu noktada, 2010'da TBMM tarafından kabul edilen metinde tüm seçimler bakımından öngörülen 'tek adaya tek oy' ilkesinin Anayasa Mahkemesince iptal edildiği ve Hükümetin de AYM kararını eleştirdiği anımsatılmalıdır.⁶ Anayasa Mahkemesi, 2014 yılında çok yerinde olarak 2010'daki içtihadından döndü ve 'tek adaya tek oy' ilkesinin Anayasaya aykırı olmadığına; ancak seçimlerde iki farklı yöntemin uygulanmasının eşitlik ilkesine aykırı olacağına hükmetti. Anayasa Mahkemesi kararının ardından HSYK Kanunu 18 Haziran 2014 günlü ve 6545 sayılı "Türk Ceza Kanunu ile

6 AYM'nin, 'tek adaya tek oy' ilkesini iptal ettiği 7 Temmuz 2010 günlü kararının eleştirisi için bkz. Çelik, 2012: 255-261.

Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bir kez daha değiştirildi (RG, 28/06/2014; 29044); yalnız bu kez 2010’un tersine gerek yüksek yargının, gerek TAA’nın gerekse de kürsü yargıç ve savcılarının yapacağı tüm seçimlerde ‘tek adaya tek oy’ değil, listeli seçim esası benimsendi.

Listeli çoğunluk sistemine göre yapılan 2014 HSYK seçimlerini de yine Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcısının da içinde yer aldığı ve Hükümet destekli olduğu söylenen bir liste kazandı. HSYK’nin ikinci dönem üyeleri belirlenirken, Cumhurbaşkanınca yapılan atamalar da HSYK seçimleri denli tartışıldı. 2010’daki Cumhurbaşkanı atamaları da eleştiri konusu yapıldıysa da, 2014’teki atamalarda Ağustos 2014’te Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın, avukatının kardeşini, Cumhurbaşkanı seçildikten sonra Anayasa gereğince istifa etmek durumunda kaldığı partisi AKP’nin kadın kolları üyesini ya da belediye meclisi üyesini ataması, Kurulun bağımsızlığının ve tarafsızlığının bu bakımdan da sorgulanmasına yol açtı.⁷

2016 yılında HSYK’yi yeniden biçimlendirme çabası bir kez daha gündeme geldi. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından, bu kez Mecliste temsil edilen üç parti olan AKP, CHP ve MHP, dördüncü parti HDP’yi dışarıda bırakarak, birer üyeden oluşan bir ‘mini komisyon’ kurdular ve odağında yargının olduğu bir ‘mini anayasa paketi’ üzerinde çalışmaya başladılar. Basına yansıyan bilgilere göre söz konusu komisyon, 7 maddede uzlaşma sağladı; Jandarma Genel Komutanı’nın MGK’dan çıkarılmasına, disiplin mahkemeleri ile savaş halinde kurulacak askeri mahkemeler dışında askerî mahkemeler ile Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi’nin kaldırılmasına karar verildi; ancak Meclisin HSYK’ye üye seçmesi konusunda anlaşılan partiler, bu seçimde aranacak çoğunluk konusunda uzlaşamadılar (Tafolar, 2016).⁸

2010 anayasa değişikliğinin ardından sürekli gündemde olan HSYK’yi bir kez daha yeniden yapılandırma çabası, ancak 2017 yılında sonuç verdi ve 16 Nisan 2017 halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliğiyle HSYK’nin yapısı da değiştirildi.

7 2014 HSYK seçimlerine ilişkin kapsamlı bir dosya için bkz. “HSYK Seçimleri”, <http://t24.com.tr/konular/hsyk-secimleri> (Son erişim tarihi: 04/10/2017).

8 CHP adına Komisyona katılan Bülent Tezcan, AKP’nin üçte iki çoğunluk sağlanamazsa sonunda salt çoğunlukla üye seçilmesi konusunda ısrarcı olduğunu; CHP’nin ise nitelikli çoğunluktan vazgeçmenin yargıyı siyasallaştıracağı gerekçesiyle bunu kabul etmediğini belirtmiştir (Tafolar, 2016).

2. 16 Nisan ve ‘Yeni’ Hâkimler ve Savcılar Kurulu

16 Nisan 2017 halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliği ile HSYK'nin hem adı hem de yapılanması değiştirilmiştir. Öte yandan bu değişikliğin anlamı, ancak 16 Nisan'da kabul edilen anayasa değişikliği bütünü içerisinde değerlendirilirse anlaşılabilir. Yine, yargı kurullarına ilişkin uluslararası ölçütlerin ve karşılaştırmalı hukuktaki örneklerin gözden geçirilmesi de getirilen yeni yapılanmanın daha iyi anlaşılabilmesi bakımından önem taşımaktadır.

2.1. 16 Nisan'ın Anlamı ve Kapsamı⁹

16 Nisan halkoylamasına giden süreci başlatan MHP oldu. MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli, ‘mini anayasa’ çalışmasının tamamlanıp parti başkanlarına sunulmasından yaklaşık bir hafta sonra, 11 Ekim 2016 günü partisinin Meclis grubu toplantısında konuyu gündeme getirdi. Bahçeliye göre, “Cumhurbaşkanı Anayasanın amir hükümlerini Anayasanın özüne ve ruhuna aykırı yorumluyor, Anayasanın vermediği yetkileri kendisine hak görüyor, partili Cumhurbaşkanı ve fiili hükümet başkanı gibi hareket ediyor”du. Bu nedenle Türkiye’de her gün Anayasanın çiğnendiğini ve suç işlendiğini belirten Bahçeli’ye göre bu duruma son vermek için iki seçenek vardı. Birincisi “Cumhurbaşkanının fiili başkanlık zorlamasından vazgeçmesi, yasal ve anayasal sınırlarına çekilmesi” idi. Bahçeli’ye göre, “bu olmayacaksa, fiili durumun hukuki boyuta çekilmesinin yol ve yöntemleri aranmalı” idi. Bunun yolu da AKP'nin başkanlık sistemi ile ilgili anayasa hazırlığını TBMM’ye getirmesiydi (Ntv, 11/10/2016).

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın daha seçilmeden “seçilirse tarafsız olmayacağı” (CNN Türk, 08/07/2014), seçilmesinin ardından da “parlamentar sistemin bekleme odasına alındığı” (Milliyet, 29/03/2015) yönündeki sözleri de dikkate alındığında, Bahçeli'nin çağrısını başkanlık sistemine açıktan verilen bir destek biçiminde yorumlamak olanaklıydı. Zaten, Cumhurbaşkanı Erdoğan da daha önce Meclisin başkanlık sistemini öngören bir metin hazırlaması ve ‘millete gidilmesi’ çağrısında bulunmuştu. 17 Şubat 2016'da Saray'da vali yardımcılarını ve kaymakamlara hitap eden Erdoğan, “Yeni Türkiye'nin inşası çerçevesinde yeni anayasamızı da çıkartacağız. Başkanlık sistemi de inşallah bu şekilde hayata geçecektir” demiş ve “Ey Parlamento'daki saygın üyeler, değerli arkadaşlarım, gelin bir karar alın. Deyin ki ‘Biz millete gideceğiz’. Millete

⁹ 16 Nisan'da kabul edilen anayasa değişikliği paketinin içeriğine ilişkin değerlendirmede kısmen şu çalışmalardan yararlanılmıştır: Çelik, 2017 ve Çelik/Alkış/Kejanlıoğlu, 2017.

gidin. Bakın bakalım millet size ne diyor. Hazırlayın, sunun millete. Millet ‘evet’ diyorsa, egemenlik kayıtsız şartsız milletin değil mi? Siz Atatürkçü değil miydiniz? Atatürkçü olduğunuza göre, Gazi Mustafa Kemal ne diyor? ‘Egemenlik kayıtsız şartsız millettir’. Öyleyse haydi millete gidelim, ‘Millet bu kararı versin’ diyelim. Milletin verdiği karara da uyalım” şeklinde konuşmuştu (Hürriyet, 17/02/2016).

Bahçeli, Erdoğan’ın bu çağrısına dokuz ay sonra ses verince AKP bir öneri hazırlamaya girişti. Devlet Bahçeli daha öce ‘mini anayasa komisyonu’nda görevlendirdiği milletvekilini AKP’nin hazırladığı taslağı ‘incelemekle’ görevlendirdi. Bu kez yalnız HDP’nin değil CHP’nin de dışında olduğu bu süreçte, söz konusu taslağa son şekli AKP ve MHP tarafından verildi. 10 Aralık 2016 günü 316 AKP milletvekilinin imzasıyla TBMM’ye sunulan anayasa değişikliği teklifi, 21 Ocak 2017 günü, metnin tümü üzerinde yapılan son oylamada 339 oyla kabul edildi.

Anayasaya göre (md. 175) TBMM’deki bu kabul oranı, anayasa değişikliğinin halkoylamasına sunulmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp yürürlüğe girmesi için yeterli olmadığından, anayasa değişikliğine ilişkin 6771 sayılı söz konusu yasa, halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 günlü Resmi Gazete’de yayımlandı. 16 Nisan 2017’de yapılan halkoylamasında anayasa değişikliği, YSK’nin, sandıkların kapanmasına birkaç saat kala açıkladığı ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanununun 101. maddesine açıkça aykırı görünen, “sandık kurulu mührü taşımayan oy pusulalarının da geçerli sayılacağı” yönündeki kararının gölgesinde, resmî sonuçlara göre %51,44 oranında evet oyuyla kabul edildi.¹⁰

10 298 sayılı yasanın 101. maddesine göre “arkasında sandık kurulu mührü bulunmayan... birleşik oy pusulaları geçerli değildir.” Bu açık hükme karşın YSK, mühürsüz oy pusulalarının geçersiz sayılmasının Anayasanın 67. ve İHAS’a Ek 1 Numaralı Protokol’ün 3. maddelerinde düzenlenen serbest seçim hakkına aykırılık oluşturacağı gerekçesiyle, bunları geçerli saydı. YSK’nin söz konusu kararından sonra, bu karara karşı ulusal ya da uluslararası yargı yerlerine başvurmanın olanaklı olup olmadığı da tartışıldı. Yargı yoluna başvurmanın olanaklı olmadığı (Gözler, 2017b: 81-92), İHAM’a başvurulabileceği (Şen, 2017), BM İnsan Hakları Komitesine başvurulabileceği (Duygun, 2017; Eren 2017; Şirin 2017) yönünde çeşitli görüşler ortaya kondu. Bu konuda AYM’ye yapılan bireysel başvuru, İHAS ve Anayasanın ortak koruma alanı içinde kalan serbest seçim hakkının, İHAS’a Ek 1 Numaralı Protokolde yalnızca yasama organı seçimleri bakımından tanındığı; İHAM’ın da bu hakkın kapsamındaki güvencelerin yalnızca yasama yetkisi kullanan organların seçimleri bakımından geçerli olduğunu kabul ettiği ve halkoylamalarını bu kapsamda değerlendirmede; Anayasaya göre YSK kararlarının yargı denetimi

16 Nisan’da kabul edilen bu anayasa değişikliğinin anlamı nedir? Getirilen hükümet sisteminin niteliği konusunda farklı değerlendirme ve adlandırmalar yapılsa da söz konusu değişikliğin bir hükümet sistemi değişikliği olduğu ortadadır. Türkiye, 2007 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimi bunalımının ardından¹¹, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören bir anayasa değişikliğiyle 1909’dan beri izlediği parlamenter yoldan uzaklaşmış (Eroğul, 2007), 16 Nisan’la birlikte de parlamenter sistemden tamamen vazgeçmiştir. Parlamenter sistemin yerine getirilen sistem, değişikliği hazırlayanlarca “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak adlandırılmıştır. Söz konusu sistemin böylesine yapay bir terimle ifade edilmesinin birkaç nedeni olsa gerektir. Öncelikle, “Cumhuriyet’in asli kurucu iradesinin temel siyasal tercihlerinin temelden değiştirildiği” (Göztepe, 2017: 51) bu öneriyi hazırlayanlar, değişikliğin bu niteliği dolayısıyla Cumhuriyet kavramına sarılmak istemiş ve ‘Cumhuriyet’ ve ‘Cumhurbaşkanlığı’ terimlerinin Türkiye toplumundaki karşılığında yararlanmak istemiş görünmektedirler. Öte yandan, Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulan hükümleri koruyan, hatta bunları devlet başkanı lehine daha da geliştiren bir paket için, o zaman karşılık bulmayan ‘Türk tipi başkanlık sistemi’ teriminin kullanılması da taktik açıdan yararlı görülmemiş olmalıdır. Yine bu çerçevede, geçmişte başkanlık sistemine karşı çıkan MHP’nin ‘Cumhurbaşkanlığı sistemini’ savunmasının siyaseten daha kolay olacağı da hesaba katılmış görünmektedir. Nitekim, Bahçeli’nin paketi ‘incelemekle’ görevlendirdiği, 2011-2013 arasındaki Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nda milletvekili sıfatıyla bulunmasa da MHP adına uzman olarak görev yapan Mehmet Parsak’ın ilk değerlendirmesi “Bize sunulan teklifin temel kavramı Cumhurbaşkanlığı, başkanlık adıyla teklif gelmedi” olmuştur (Habertürk, 15/11/2016).¹²

dışında bırakıldığı gerekçesiyle reddedildi (AYM, 2017). CHP’nin İHAM’a yaptığı başvuru da, EK 1 Numaralı Protokolün 3. maddesinde serbest seçim hakkının yalnızca yasama organı seçimleri bakımından düzenlendiği ve halkoylamasının bu kapsamda olmadığı gerekçesiyle reddedildi (ECHR, 2017).

¹¹ 2007 bunalımı ve sonrasındaki “yeni krizler” için bkz. Sevinç, 2017: 76-96.

¹² ‘Cumhurbaşkanlığı Sistemi’ adı altında getirilen öneriyi var gücüyle savunan Parsak’ın, bu açıklamadan beş ay önce, ‘Türk tipi başkanlık’ ya da ‘partili Cumhurbaşkanlığı’ adıyla sunulan önerileri şiddetle eleştirdiği ve “ismi ne olursa olsun, hangi yöntem ile getirilmeye çalışılırsa çalışılsın, sonucu ülkemizi karanlığa ve çıkmaz bir sokağa sürükleyen bu tartışmaların tek çözüm kaynağı Milliyetçi Hareket Partisi olarak 24. Dönemde başlayan Anayasa ve sistem değişikliği tartışmalarının başından bu yana savunduğumuz, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ölçüsünde yetkilerinin azaltıldığı ‘Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem’dir” sözleriyle parlamenter sistemi savunduğu da ayrıca belirtilmelidir. Bkz. Parsak, 2016. Benzer

ABD tipi başkanlık sistemindeki temel denge ve denetim araçlarından yoksun olsa da başkanlık sisteminin yozlaştırılmış bir türevi gibi görünen bu sistemin öğretide farklı biçimlerde adlandırıldığı da belirtilmelidir. Örneğin Göztepe'ye göre bu sistem 'mutlakî Cumhurbaşkanlığı'dır (Akarsu Çelik, 2016). Sevinç (2017: 111), değişiklik metninin ne başkanlık, ne parlamenter sistem ne de yarı başkanlık öngördüğünün altını çizmekte, "belki üçünü de andıran ancak hiçbirine benzemeyen amorf/biçimsiz bir yapı"nın söz konusu olduğunu; uygun ad bulunamadığı için söz konusu sisteme 'Cumhurbaşkanlığı sistemi' adının verildiğini belirtmektedir. Kaboğlu'na göre de (2017: 136-139) anayasa değişikliğiyle parlamentarizm kalkmakta; ama başkanlık gelmemektedir. Hükümet sistemleri sınıflandırmasında 'Cumhurbaşkanlığı sistemi' biçiminde bir türün yer almadığına dikkat çeken ve söz konusu sistemi ABD tipi başkanlık sistemi ile karşılaştıran Gözler (2017a: 72) ise "şimdiye kadar görülmemiş, duyulmamış, bilinmemiş bir sistem" olarak tanımladığı bu hükümet sistemine bir ad vermek gerekirse, bunun olsa olsa 'Neverland hükümet sistemi' olarak adlandırılabilirliğini belirtmektedir. Türkiye'nin 16 Nisan öncesindeki hükümet sistemini "parti sisteminin etkisi altında fiili olarak başkanlık şeklinde işleyen bir tür yarı-başkanlık sistemi" olarak tanımlayan Özsoy Boyunsuz (2017: 262) ise, önerilen sistemin, denge ve denetim düzeneklerinden yoksun olmasına (hiper başkanlık) ve başkanın, devletin ekonomik kaynakları üzerindeki hâkimiyetini kendi kişisel hâkimiyetine dönüştürerek buradan güç devşirmesi olgusuna (patronlu başkanlık) dikkat çekmekte; böyle bir sistemin 'patronlu hiper başkanlık sistemi' olacağı öngörüsünde bulunmaktadır (Özsoy Boyunsuz, 2017: 267-268). Kanadoğlu'na göre de (2017), bu 'patronlu bir hiper başkanlık sistemi'dir.

Anayasa değişikliğiyle kabul edilen hükümet sisteminin temel kurgusu, Meclis çoğunluğuna da sahip partili Cumhurbaşkanı olarak özetlenebilir. 16 Nisan değişikliğiyle bir yandan, 1924 Anayasası dönemine, özellikle 1950-1960 arasındaki uygulamaya tepki olarak, 1961 Anayasası ile Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla getirilen Cumhurbaşkanının siyasal parti üyesi olması yasağı kaldırılırken, öte yandan yasama organına karşı sorumlu olan Başbakanın varlığına da son verilmiştir. Böylece, yürütme yetkisinin halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı tarafından

biçimde Bahçeli'nin de, Erdoğan'ın "parlamenter sistemin bekleme odasına alındığı" açıklamasını eleştirirken "Recep Tayyip Erdoğan, aslında Türk tipi değil 'Tayyip tipi başkanlık' hayalleri kurmaktadır. Bütün yetkilerin kendisinde toplandığı, yargının kendisine bağlandığı, yasama organı Meclis'in kendi kontrolüne sokulduğu, denge, denetim ve fren sistemi olmayan, tek adam diktatörlüğü, tahtsız ve taçsız sultanlık peşinde koşmaktadır" biçiminde konuştuğu anımsatılmalıdır (Cumhuriyet, 09/05/2015).

kullanılması öngörülmüştür. 6771 sayılı yasa uyarınca (md. 18), partili Cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemenin söz konusu değişiklik paketindeki pek çok hükümden farklı olarak değişikliğin kabul edildiği tarihte; Başbakan ile ilgili düzenlemenin ise, değişiklikten sonraki ilk seçimler sonucunda seçilecek Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe gireceği de burada ayrıca belirtilmelidir.¹³

Bu noktada belirtilmeden geçilmemesi gereken bir husus da, Cumhurbaşkanının partili olması yasağı kaldırılırken, yemin metninde, “üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma” ifadesinin aynen korunmuş olmasıdır (Kanadoğlu, 2017: 30). İlk başta bir ihmal sonucu değiştirilmeden bırakılmış gibi görünen bu düzenlemenin, aslında bilinçli olarak korunduğunu düşündürecek emareler de mevcuttur. Zira, Batum’un (2017: 36) da dikkat çektiği gibi, partili Cumhurbaşkanı yasağını kaldıran maddenin gerekçesinde Cumhurbaşkanının tarafsız olması gereği de özenle vurgulanmıştır.

Yine 1924 Anayasası dönemindeki uygulamaya bir tepki olarak ve yine Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla kabul edilmiş olan, yasamanın ve Cumhurbaşkanının görev sürelerinin farklılaştırılması uygulamasına da 16 Nisan’da son verilmiştir. Bilindiği gibi, 1961 Anayasasında yasamanın görev süresi dört, Cumhurbaşkanının ise yedi yıl olarak belirlenmişti. 1982 Anayasasının ilk biçiminde Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıl olarak korunurken, yasamanın görev süresi beş yıla çıkarılmıştı. 1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan değişiklikle, yasamanın görev süresi dört yıla Cumhurbaşkanının ise beş yıla indirilmiş ve her iki kurum için farklı görev süreleri esası yine de korunmuştu. 16 Nisan değişikliğiyle hem yasamanın hem de Cumhurbaşkanının beş yıl için seçileceği kabul edilmiş; öte yandan her iki seçimin de aynı gün yapılmasının öngörülmesi yoluyla, partili olan ve aslında milletvekili listelerini de belirleyen Cumhurbaşkanının, yasama organında çoğunluğu elinde bulundurması da güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

Bu kurguda, lider oligarşisi, siyasal partilerin paternalist karakteri, önseçime sınırlı olarak başvurulması ve sıkı parti disiplini gibi olgular göz önüne alındığında, yalnızca yasama organının oluşumunun değil, ancak gündeminin de güçlü, etkili ve popüler bir Cumhurbaşkanıca belirleneceği tahmin edilebilir (Oder, 2017).

13 Bu makalenin tamamlanmasının ardından, ilk Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri 24 Haziran 2018’de yapılmış; bu seçimde bir kez daha Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan 9 Temmuz 2018’de yemin ederek göreve başlamıştır. Dolayısıyla yeni sistem 9 Temmuz itibarıyla bütünüyle yürürlüğe girmiştir.

16 Nisan değişikliğiyle Cumhurbaşkanına verilen yasama organı seçimlerini yenileme yetkisi de, Cumhurbaşkanının yasama organı üzerindeki hâkimiyetini artırmaya yönelik düzenlemelerden biridir. 1982 Anayasasının 6771 sayılı yasayla değişik yeni 116. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, dilediği zaman TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilecektir. Öte yandan, aynı maddede, Cumhurbaşkanının yasama seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi durumunda, Cumhurbaşkanı seçimlerinin de yenileneceği öngörülmüştür. Yine aynı maddeye göre, TBMM de üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilecek ve bu, TBMM seçimlerinin de yenilenmesi sonucunu doğuracaktır. Kuvvetlerin sert ayrılığı olarak adlandırılan ABD tipi klâsik başkanlık sisteminde, yasanın ve yürütmenin karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi uygulamasının bulunmadığı anımsatılmalıdır. Bu noktada belirtilmesi gereken bir husus da TBMM'nin söz konusu kararı alabilmesinin o denli kolay görünmediğidir. Yukarıda açıklandığı üzere, yasama çoğunluğuna da sahip partili Cumhurbaşkanı kurgusunun gerçekleşmesi durumunda, Meclisin Cumhurbaşkanına karşın seçimleri yenileme kararı almasının olanaklı olmadığı ortadadır. Öte yandan, söz konusu kurgunun gerçekleşmemesi ve Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun farklı siyasal partilerden/eğilimlerden olması durumunda bile beşte üç çoğunluğa (360) ulaşmanın çok kolay olmadığı belirtilmelidir. Seçimlerin yenilenmesine ilişkin 116. maddenin, Meclis çoğunluğuna sahip Cumhurbaşkanına iki kereden fazla seçilme yasağını aşma olanağını tanıyacak biçimde kaleme alınmış olduğu da ayrıca vurgulanmalıdır. Buna göre, “Cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.”

16 Nisan değişikliğiyle Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi de, klâsik başkanlık sisteminde olmayan, Cumhurbaşkanını aşırı ölçüde güçlendiren ve yasamayı etkisiz kılan yetkilerden biridir. Anayasanın, yeni Cumhurbaşkanının seçilmesiyle birlikte yürürlüğe girecek olan 104. maddesinde yapılan değişikliğe göre, “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Söz konusu düzenlemede ilk bakışta Cumhurbaşkanına sınırlandırılmış bir kararname yetkisi tanınmış gibi görünse de, aslında gerçeğin böyle olmadığını belirtmelidir. Şöyle ki, Türkiye’de, Anayasayla yasa koyucuya tanınmış “münhasır bir düzenleme alanı” yoktur. Dolayısıyla ilgili düzenlemede geçen “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular”ın ne olduğu ancak Anayasa Mahkemesi (AYM) içtihadı ve siyasal pratik ile açıklık kazanacaktır (Oder, 2017). Bu noktada, AYM’nin, KHK’lerle düzenlenmesi açıkça yasaklanmadıkça, Anayasada kanunla düzenleneceği öngörülen konularda bile KHK ile düzenleme yapmanın olanaklı olduğu yönündeki mevcut içtihadı da anımsatılmalıdır. AYM’nin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından da benzer bir içtihadı sürdürmesi yüksek bir olasılıktır (Tahmazoğlu Üzeltürk, 2017: 12).¹⁴

Yukarıda işaret edilen yasama çoğunluğuna da sahip partili Cumhurbaşkanı kurgusu içerisinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yasaların farklı hükümler içermesi ya da TBMM’nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuda yasa yapması gibi durumların ortaya çıkması olasılığının fazlaca yüksek olmadığı; dolayısıyla Anayasada cumhurbaşkanı kararnameleri bakımından yasama lehine getirilmiş gibi görünen sınırın gerçeği yansıtmadığı da ayrıca belirtmelidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri değerlendirilirken gözden kaçırılmaması gereken bir diğer husus da, 16 Nisan değişikliğiyle Cumhurbaşkanına güçleştirici veto yetkisinin tanınmış olmasıdır. Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikle, TBMM’nin, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen yasaları aynen kabul etmesi için, değişiklik öncesi metinden farklı olarak, üye tamsayısının salt çoğunluğu koşulu getirilmiştir. Buna göre, yüz elli bir milletvekili ile yasa yapabilen Meclis, söz konusu yasa

¹⁴ AYM’ye göre (2013a), “Anayasa’nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasa’nın 163. maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık oluşturmaz.” AYM bir başka kararında (2013b), “Anayasa temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması (m. 13), vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması (m. 73) ve memurların atanmaları, özlük hakları vb. (m. 128) gibi bazı konularda düzenlemenin münhasıran kanunla yapılmasını öngörmektedir” diyerek sınırlayıcı olmaksızın saymak suretiyle bir münhasır kanun alanı tanımlamış olsa da, kararda anılan hükümlerin lafzı arasında bir benzerlik kurmanın olanaklı olmadığı; 13. maddede “ancak kanunla sınırlanabilir” ifadesi kullanılırken, 128. maddede “kanunla düzenlenir” ifadesine yer verilmiş olduğu; dolayısıyla mevcut içtihadın bu konuda yeterince yol gösterici olmadığı belirtmelidir.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilirse, bunu yeniden ancak üç yüz bir milletvekili ile kabul edebilecektir (Kaboğlu, 2017: 177). Cumhurbaşkanının söz konusu yetkiyi, önce yasaları veto edip ardından kararname çıkarmak için ya da bir konuyu düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi varsa, bu konuda çıkarılacak yasaları veto etmek için kötüye kullanması her zaman ihtimal dahilindedir (Tahmazoğlu Üzeltürk, 2017: 12).

16 Nisan değişikliğiyle, aslında bizzat parlamentoların varlık sebebini oluşturan ve yasa yapma yetkisinden bile önce ortaya çıkmış olan bütçe yetkisi (Gözler, 2017a: 65), dolaylı yoldan tamamen yürütmeye, daha açıkçası Cumhurbaşkanına devredilmiştir (Göztepe, 2017: 48). Söz konusu hükme göre (yeni md. 161), TBMM Cumhurbaşkanının malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce sunacağı bütçe teklifini, malî yılbaşına dek görüşüp kabul etmezse, geçici bütçe yasası çıkarılır; geçici bütçenin de çıkarılmaması durumunda bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak kullanılır.

Cumhurbaşkanının, ABD tipi klâsik başkanlık sistemindekinden farklı olarak, bakanları, yüksek yargıçları, Anayasada kimleri kapsadığı konusunda herhangi bir açıklık bulunmayan üst kademe yöneticilerini atamasında yasama onayı koşulunun aranmaması da 16 Nisan değişikliğinin yasamayı etkisizleştiren ve Cumhurbaşkanını güçlendiren bir diğer yönüdür.

16 Nisan anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanının demokratik hiçbir hükümet sisteminde görülmemiş ölçüde güçlendirilmesine karşın, karşı ağırlık oluşturabilecek denge ve denetim düzeneklerine yer verilmemiştir. Bu çerçevede, yukarıda değinilen ve Meclisi Cumhurbaşkanı karşısında etkisizleştiren düzenlemelerin yanında şu hususların da altı çizilmelidir. Yasamanın bilgi edinme ve denetim yollarının başında gelen soru kurumu, yalnızca yazılı soruya indirgenmiş ve yazılı sorunun muhatabı da “yürütmenin başındaki tek sorumlu ve yetkili kişi olan” (Göztepe, 2017: 48) seçilmiş Cumhurbaşkanı değil onun atadığı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluğu konusunda son derece güçleştirilmiş bir Yüce Divana sevk yöntemi benimsenmiştir. Buna göre, (yeni md. 105 ve 106), soruşturma önergesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu, yani 301; soruşturma açılmasına karar verilebilmesi için beşte üçü, yani 360; Yüce Divana sevk kararı için üçte ikisi, yani 400 milletvekilinin oyu gerekmektedir. Son olarak, hem Cumhurbaşkanını, yardımcılarını ve bakanları Yüce Divan sıfatıyla yargılayacak hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya uygunluğunu denetleyecek olan Anayasa Mahkemesinin oluşumunda Cumhurbaşkanının belirleyici etkisi vardır. AYM'nin 15 üyesinden 12'si doğrudan ya da dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanırken; kalan 3 üye de büyük olasılıkla Cumhurbaşkanının hâkim olacağı TBMM tarafından seçilmektedir.

Sonuç olarak, 16 Nisan değişikliğiyle Türkiye'nin anayasacılığın öz amacını (telosunu) oluşturan 'sınırlı iktidar' olgusundan (Sartori, 1962: 855) uzaklaşarak, "siyasal iktidarın halk tarafından belirlenmesi şeklinde ifade edilen demokrasinin en dar tanımına dönmüş" olduğu belirtilmelidir (Yokuş, 2017: 41).

2.2. 16 Nisan'ın 'Yeni' Yargı Kurulu: HSK

16 Nisan anayasa değişikliğiyle, yukarıda da belirtildiği gibi, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun hem adı hem de yapısı değiştirilmiştir. 16 Nisan'la getirilen yapı kimi bakımlardan yenidir; kimi bakımlardansa eskinin devamıdır. Bu ara başlıkta 'yeni' sözcüğünün özellikle vurgulanmasının nedeni budur.

16 Nisan'la birlikte getirilen yeniliklerden biri, yargı alanındaki kurulun adından "yüksek" ibaresinin çıkarılmış olmasıdır. Bu 1961 ve 1982 anayasa koyucularınınkinden farklı bir tercihi yansıtmaktadır. Mizahi üslubuyla, "2010 Anayasa Değişikliği'nden bu yana 'Yüksek' sıfatını hak edecek bir yargı üst kurulunun zaten kalmadığını" vurgulayan Sağlam (2017: 42), bu nedenle söz konusu değişikliğin "çok tutarlı ve isabetli" olduğunu belirtmektedir. Öte yandan, söz konusu değişikliğin ilk kez gündeme gelmiyor olduğu da burada anımsatılmalıdır. Yukarıda da değinildiği gibi, Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda AKP, yargıya yüksek, dokunulmaz ve hatasız bir statü atfedilmesine karşı çıkma gerekçesiyle bu yönde bir değişiklik önermiş; diğer partiler de uzlaşma adına bunu kabul etmişlerdir. 16 Nisan değişikliğinin ardındaki asıl gerekçe de bu olmalıdır.

16 Nisan değişikliğiyle Hâkimler ve Savcılar Kurulunun görev ve yetkileri aynen korunurken, yapılanması esaslı biçimde değiştirilmiştir. Söz konusu değişikliğin daha iyi ortaya konabilmesi bakımından Anayasanın 159. maddesinin ilgili bölümünü aynen alıntulamakta yarar vardır. Buna göre,

Hâkimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır.

Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcılar arasından, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcılar arasından Cumhurbaşkanınca; üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçilen üyelerden, en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisi

tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılmaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.

Üyeler dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler bir kez daha seçilebilir.

Kurul üyeliği seçimi, üyelerin görev süresinin dolmasından önceki otuz gün içinde yapılır. Seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan Kurul üyeliğinin boşalması durumunda, boşalmayı takip eden otuz gün içinde, yeni üyelerin seçimi yapılır.

Görüldüğü gibi, söz konusu değişiklikle, Kurulun üye sayısı yirmi iki asıl, on iki yedekten, on üçe düşürülmüş; yedek üyelik kaldırılmıştır. Ayrıca, daha önce HSYK'nin üç daire halinde çalışacağı öngörülmüşken HSK'nin iki daire halinde çalışacağı hükme bağlanmıştır.

HSYK'nin yapılanması bakımından 16 Nisan değişikliğinin getirdiği en önemli yenilik ise, Kurul üyelerinin belirlenmesi yöntemine ilişkindir. Söz konusu düzenlemeye göre, HSK'nin 'kursü'yu temsil eden dört birinci sınıf yargıç ve savcı üyesini Cumhurbaşkanı; yüksek yargıyı temsil eden üç Yargıtay, bir Danıştay mensubu üyesini ise TBMM doğrudan seçecektir. Yargı mensuplarının, doğrudan ya da aday gösterme yoluyla dolaylı olarak seçim sürecine katılmaları öngörülmemiştir. Bu, 1961 Anayasası döneminden beri yargı kurulu üyelerinin seçiminde doğrudan ya da dolaylı biçimde devrede olan yargı mensuplarının ilk kez üye seçiminden dışlanması anlamına geldiği gibi, yargı kurulu üyelerinin en az yarısının yargı mensuplarının kendi aralarından yapacakları seçimle belirlenmesi konusunda artık yerleşmiş olan Avrupa ölçütlerine de tamamen aykırıdır. Öte yandan, AKP'nin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna önerdiği düzenlemede HSK üyelerinin Cumhurbaşkanı, TBMM ve yargı mensuplarının kendi aralarından yapacakları seçimle belirlenmesi esasının benimsenmiş olduğu anımsanırsa, 16 Nisan değişikliğinin bu bakımdan AKP önerisini de aşan bir 'yenilik' getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

16 Nisan değişikliğiyle, Cumhurbaşkanının başka pek çok kurum gibi yargı üzerinde de hâkimiyet kurmasının amaçlandığı görülmektedir. Görünüşte

HSK'nin üyelerinin çoğunluğunu TBMM seçiyor olsa da, değişiklik paketinin başka pek çok düzenlemesinde olduğu gibi, burada da görünüş ve uygulamada ortaya çıkacak gerçek farklıdır. Anayasanın ilgili hükmüne göre 13 üyeli HSK'nin 7 üyesi TBMM tarafından seçilmekte, 4 üye ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Öte yandan, değişikliğe karşın Kurul üyesi olarak bırakılan Adalet Bakanını ve Bakanlık müsteşarını da Cumhurbaşkanının atadığı unutulmamalıdır. Bu durumda Cumhurbaşkanıya 6, TBMM'ye 7 üyelik bırakıldığı; ancak çoğunluğun simgesel de olsa TBMM'de olduğu düşünülebilir. Ancak, sistemin Cumhurbaşkanının TBMM'ye de hâkim olması düşüncesi üzerine kurulduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu, Cumhurbaşkanının HSK üzerindeki ağırlığının çok daha fazla olacağını göstermektedir.

İlgili hükmün TBMM'de yapılacak seçimler bakımından da hiçbir açık kapı bırakmayacak biçimde kaleme alındığı belirtilmelidir. Çünkü, TBMM'de yapılacak seçimden önce Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden oluşan bir karma komisyonda başvurular değerlendirilecek ve bu komisyon her bir üyelik için üç aday belirleyecektir. Söz konusu aday belirleme sürecinde, birinci oylamada üye tam sayısının üçte ikisi, ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üçü aranacak; bu oylamada da aday belirlenememesi durumunda en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme yoluna başvurulacaktır. TBMM'de yapılacak seçimde de aynı çoğunluklar aranacak ve bu çoğunlukların sağlanamaması durumunda yine en çok oyu alan iki aday arasından ad çekme yöntemiyle ilgili üye belirlenecektir.

Söz konusu düzenleme, her halükârda TBMM içindeki çoğunluğun/çoğunluk koalisyonunun belirleyeceği adayların seçilmesi sonucunu doğuracaktır. Birinci ihtimal, çoğunluğun/çoğunluk koalisyonunun daha karma komisyonda anlaşarak üçte iki ya da beşte üç oranlarına ulaşması ve Genel Kurula gönderilecek adayları belirlemesidir. İkinci ihtimal, çoğunluk bloğunun karşısında güçlü bir muhalefetin bulunması durumudur. Bu durumda üçte iki ya da beşte üç oranlarına ulaşılması kolay olmayabilirse de, sonuçta yine çoğunluğun belirleyeceği adaylar Genel Kurula gönderilecektir. Çünkü ikinci oylamanın ardından ad çekmeye katılacak olanlar, en çok oyu alan iki adaydır, ki bunlar da çoğunluğun desteklediği adlar olacaktır.

TBMM tarafından yapılacak seçimlere ilişkin burada üzerinde durulması gereken bir husus da, seçimlerde izlenecek yöntemin, adayların Mecliste kulis faaliyetine girişmelerine yol açacak biçimde düzenlenmiş oluşudur. Kurumların aday göstermesi uygulamasına son verilmiş olması ve adaylık başvurularının doğrudan Meclis Başkanlığına yapılmasının doğuracağı sonuç budur. Bu,

değişikliği hazırlayanların şiddetle eleştirdikleri 1961 Anayasası dönemindeki uygulamadan aşına olunan bir ‘yenilik’ tir.¹⁵

Anayasa değişikliği paketindeki birçok maddeden farklı olarak ve tıpkı ‘partili Cumhurbaşkanlığı’nın yolunu açan madde gibi, HSK hakkındaki değişikliğin de değişiklikten sonraki ilk seçimler sonucunda seçilecek Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte değil, Anayasa değişikliğinin kabul edildiği tarihte yürürlüğe girmesi öngörülmüştür (6771 sayılı yasa md.18). Bu durum, HSK’nin değişikliği hazırlayanlar bakımından taşıdığı önemi ortaya koymaktadır.

16 Nisan anayasa değişikliğiyle Anayasaya eklenen geçici 21. madde uyarınca, yeni HSK seçimleri, anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesini izleyen otuz gün içinde yapılmış ve bu seçimler, yukarıda ortaya konan öngörülerin temelsiz olmadığını göstermiştir. Bu çerçevede, HSK üyeliği için seçim sürecinin başlamasıyla birlikte, AKP ile MHP arasında sandalyeler için pazarlık yapıldığı; bu arada aday olmak isteyenlerin “iktidar partisinden referans bulmak için yarışa girdikleri” yönündeki haberler basında yer almıştır (Uludağ, 2017). TBMM’nin seçeceği yedi üyelik için toplam seksen üç aday başvurmuş; bunlardan özellikle avukat kontenjanından başvuranların bir bölümü iktidar partisiyle bağlantılı olduklarını önemle vurgulamış; hatta bir aday başvuru dosyasında aralarında AKP’li eski ve yeni bakanlar ile milletvekillerinin de bulunduğu yirmi dört kişiyi referans olarak göstermiştir (Karabağlı, 2017). Sonunda hem CHP ile HDP’nin üye vermediği karma komisyonda hem de TBMM Genel Kurulunda, AKP-MHP bloğu, ikinci turda beşte üç çoğunlukla adayları belirlemiştir.

Meclis tarafından yapılan seçimde uygulanacak yönteme ilişkin bir yorum hatasına da burada değinmek gerekir. Tutanaklardan anlaşıldığına göre, gerek karma komisyon başkanı Mustafa Şentop gerekse TBMM Genel Kurulunda seçimin yapıldığı oturumu yöneten Meclis Başkanvekili Akif Hamzaçebi Anayasa hükmünü yanlış yorumlamışlar ve üç tur seçim yapılacağını; üçüncü turda da yeterli çoğunluğun sağlanamaması durumunda ad çekme yöntemine başvurulacağını açıklamışlardır (TBMM 2017a, TBMM, 2017b ve TBMM, 2017c). Oysa Anayasa hükmü yoruma yer bırakmayacak denli açıktır ve ilk oylamada üçte iki, ikinci oylamada beşte üç çoğunluğun sağlanamaması durumunda ad çekme yöntemine başvurulması gerekir. Sonuçta hem karma komisyonda hem de Genel Kurulda ikinci turda beşte üç çoğunluk sağlandığından, anayasaya aykırılığı ortada olan üçüncü oylama yapılmamıştır.

TBMM tarafından yapılan seçimle ilgili vurgulanması gereken son husus da şudur: HSK üyeliği için Meclise başvuranlar arasında, geçmişte AKP’den

15 1961 Anayasası dönemindeki uygulama için bkz. Çelik, 2012: 138-143.

milletvekilliği yapmış; milletvekili ya da belediye başkan aday adayı/adayı olmuş; belediye başkan yardımcılığı, belediye meclis üyeliği, kadın kolları yöneticiliği gibi görevler üstlenmiş, yine MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin avukatı ve MHP MYK üyesi olarak görev yapmış adlar da yer almıştır (Karabağlı, 2017). Bu adlardan, MHP Genel Başkanının avukatı olan MHP MYK üyesi, TBMM tarafından seçilmiştir. Gerek 2010, gerekse 2017 anayasa değişikliklerinde Anayasanın 159. maddesindeki, Kurulun “mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulup görev yapacağı” yönündeki ilk fıkra hükmü aynen korunmasına karşın, karma komisyonun partili avukatların başvurularını kabul etmesi ve TBMM'nin de partili bir avukatı seçmesi Anayasaya aykırı görünmektedir. Öte yandan bu durumun, zaten odağında partili Cumhurbaşkanlığı bulunan 16 Nisan anayasa değişikliğinin kurgusuna uygun ve hatta bu değişikliğin doğal bir sonucu olduğunu söylemek de olanaklıdır.

Sonuç olarak, özelde HSYK, genelde yargı alanında 2010'dan bugüne dek yaşanan gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda ve HSYK'ye ilişkin değişiklik 16 Nisan bütününe içinde değerlendirildiğinde, “anayasa değişikliğiyle yapılmak istenenin mevcut fiili yargı düzenini, kurulması planlanan Cumhurbaşkanı odaklı yeni siyasal sisteme eklemekten ibaret olduğu” (Sağlam, 2017: 43) yönündeki saptamaya katılmamak elde değildir.

2.3. Uluslararası Ölçütler ve Karşılaştırmalı Hukuk Çerçevesinde Yargı Kurullarının Yapılanması¹⁶

Yargı kurulları yargı bağımsızlığının güvence kurumlarıdır. İlk kez 1946 Fransız Dördüncü Cumhuriyet Anayasası ile anayasallaştırılan bu kurumlar ile yargı mensuplarının atama, yükselme, tayin ve disiplin gibi özlük işlerinin yasama ve yürütmeden bağımsız organlara bırakılması yoluyla yargı bağımsızlığının güvence altına alınması amaçlanmıştır. 2009 tarihli bir çalışmada, yüz yirmi bir ülke anayasası incelenmiş ve bunlardan doksan üçünde bu tür kurulların bulunduğu saptanmıştır (Garoupa/Ginsburg, 2009). Bu çalışmanın da ortaya koyduğu gibi, ilk örneklerine Avrupa'da rastlansa da yargı kurullarının varlığı bugün artık küresel bir olgu haline gelmiş ve bu tür kurullar dünyanın pek çok ülkesine yayılmıştır.

Yargı kurullarının nasıl yapılandırıldığı konusu, bir ülkede yargı bağımsızlığının varlığı ya da düzeyi hakkında da önemli oranda fikir verir. Taşıdığı bu önem, hem uluslararası kuruluşların bu konuda çeşitli ölçütler

¹⁶ Uluslararası ölçütler ve karşılaştırmalı hukuk konusunda esas olarak şu çalışmadan yararlanılmıştır: Çelik, 2012. Bu konuda ayrıca bkz. Gönenç, 2015: 154-177.

geliştirmeleri sonucunu doğurmuş hem de çok sayıda karşılaştırmalı çalışmaya esin kaynağı olmuştur. Burada hem bu ölçütlere hem de karşılaştırmalı hukuktaki kimi örneklerle kısaca değinilecektir.

Yargı kurullarının yapılanmasına ilişkin uluslararası ölçütlerden önce, yargı bağımsızlığına ilişkin olarak kabul edilen iki Birleşmiş Milletler metninin ilgili bölümlerine değinmek yerinde olur. Bu metinlerden ilki, 1985 tarihli BM Yargı Bağımsızlığının Temel İlkeleri'dir (UN, 1985). Söz konusu belgenin yargı bağımsızlığı hakkındaki ilk iki ilkesi şu şekildedir:

1. Yargının bağımsızlığı devlet tarafından güvence altına alınmalı ve bu konu anayasada ya da ilgili ülkenin hukukunda düzenlenmelidir. Tüm devlet organları ve diğer kurumlar yargı bağımsızlığına saygı göstermekle yükümlüdürler.
2. Yargı organı, önündeki sorunlar hakkında, herhangi bir makamdan gelen ya da herhangi başka bir nedenden kaynaklanan, doğrudan ya da dolaylı kısıtlama, etki, teşvik, baskı, tehdit veya müdahaleye maruz kalmaksızın tarafsız bir biçimde ve maddi olgular ile hukuka dayanarak, karar verir.

Yine aynı metnin, yargıçların nitelikleri, seçilmeleri ve eğitimlerine ilişkin onuncu ilkesinde ise yargısal görevlere seçilen kişilerin, hukuk alanında gerekli eğitime ya da niteliklere sahip dürüst ve yetenekli bireyler arasından belirlenmesi ve yargıçların seçimine ilişkin olarak benimsenen yöntemlerin yargısal atamaların uygunsuz saiklerle yapılmasına karşı güvence oluşturması gereği vurgulanmıştır.

Bir diğer BM kaynaklı metin olan 2002 tarihli BM Bangalore Yargı Etiği İlkeleri'nde de, yargının diğer erkler karşısındaki konumu vurgulanmıştır (UN, 2002). Buna göre (İlke 1.3), “Bir yargıç yalnızca yasama ve yürütme ile uygunsuz ilişkiler içinde ya da bunların etkisi altında bulunmamakla kalmamalı, fakat aynı zamanda makul bir gözlemcide bunlardan bağımsız olduğu yönünde bir izlenim de uyandırmalıdır.”

Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilmiş resmî ya da danişsal nitelikli birçok metinde de hem yargının bağımsızlığı hem de kurulların yapılanması üzerinde özel olarak durulduğu görülmektedir. Bu konuda akla ilk gelen belgeler, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 94 (12) sayılı Tavsiye Kararı (Committee of Ministers of the European Council, 1994) Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı (1998), Avrupa Yargıçları Danişma Kurulunun (AYDK-CCJE) yargıçların bağımsızlığı ve azledilmezliği hakkındaki 1 (2001) sayılı Görüşü (CCJE, 2001), Avrupa Yargıçları Danişma Kurulunun toplumun hizmetinde bir yargı kurulu konulu 10 (2007) sayılı Görüşü (CCJE, 2007), Venedik Komisyonu tarafından hazırlanan Yargısal Atamalara İlişkin Rapor

(Venice Commission, 2007), Venedik Komisyonu tarafından hazırlanan Yargı Sisteminin Bağımsızlığı Hakkında Rapor (Venice Commission, 2010) ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 2010 (12) sayılı Yargıçların Bağımsızlığı, Etkinliği ve Sorumlulukları Hakkındaki Tavsiye Kararıdır (Committee of Ministers of the European Council, 2010). Burada bu metinlerin tümü ayrı ayrı ele alınmayacak; birçoğunda ortak olan temel ilkeler ortaya konacak; diğerlerinde yer almayan kimi ilkeler ise ayrıca belirtilecektir.

Yargı kurullarının oluşumuna ilişkin olarak, yukarıda anılan Avrupa kurumlarının metinlerinde öne çıkan birinci eğilim, “yargıçların seçimi ve meslekî yaşamları (kariyerleri) hakkındaki kararların bağımsız bir makam tarafından alınması; bunun için de söz konusu makamın üyelerinin en az yarısının, yargının en geniş biçimde temsilini sağlayacak biçimde, kendi meslektaşlarınca seçilecek yargıçlardan oluşması” şeklinde özetlenebilir (Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, p. 1.3; AYDK’nin 1 (2001) sayılı Görüşü, p. 45; Konseyi Bakanlar Komitesinin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 46).¹⁷

Bu noktada, AYDK’nin 10 (2007) sayılı Görüşünde vurguladığı bir hususun, 16 Nisan değişikliği ile kabul edilen yeni HSK yapılanması bakımından da önem taşıdığı belirtilmelidir. AYDK, yargıç üyelerin yargının her düzeyine mensup yargıçlarca seçilmesi gereğinin yanında (p. 26), yargıç olmayan üyelerin yürütmece belirlenmemesi ve siyasal olmayan organlarca seçilmesi zorunluluğunu da vurgulamıştır. Bununla birlikte, bir ülkede yargıç olmayan üyeler yasama organı tarafından seçiliyorsa, seçilen üyeler, parlamento mensubu olmamalı; muhalefetin belirgin desteğini ortaya koyacak bir nitelikli çoğunlukla seçilmeli ve toplumdaki çoğulculuğu yansıtmalıdır (p. 32).

Avrupa kurumlarınca benimsenen metinlerde, genellikle yargı mensubu olmayan üyelere de yer verecek biçimde karma yapılı olarak örgütlenmesi öngörülen bu kurulların yasama ve yürütmeden bağımsız olmasına da büyük önem verildiği görülmektedir. Nitekim, AYDK’nin 10 (2007) sayılı Görüşünde bu husus şu sözlerle ortaya konmuştur (p. 19): “karma yapılı bir kurulun söz konusu olduğu durumlarda bile, kurulun işleyişi bakımından, yasama çoğunluklarının en ufak müdahalesine ve yürütmeden gelecek baskılara asla

17 Avrupa Yargıçları Danışma Kurulunun 10 (2007) sayılı Görüşünde ve Venedik Komisyonunca benimsenen metinlerde ise, “en az yarısı” biçiminde kesin bir saptama yerine “kendi meslektaşlarınca seçilmiş yargıçların kurulda önemli bir çoğunluk oluşturması” (AYDK 10 (2007), p. 18) ya da “kurul üyelerinin önemli bir bölümünün veya çoğunluğunun yargının kendisi tarafından seçilmesi” (Venedik Komisyonu Yargısal Atamalar Raporu, p. 29) ilkelerine yer verildiği görülmektedir.

izin verilmemeli, kurul, her türlü partizan yaklaşımın boyunduruğundan bağışık olmalı, böylece adaletin temel ilkelerini ve değerlerini koruyabilmelidir.” Venedik Komisyonu da Yargısal Atamalar Raporunda (p. 32), “yargı kurullarına üye seçiminde nitelikli çoğunluk öngörülerek oluşum biçiminin siyasetten arındırılmasına kuvvetle taraftar olduğunu” vurgulamıştır. Venedik Komisyonuna göre, “böylece, hükümet çoğunluğunun boş üyelikleri kendi yandaşlarıyla doldurması engellenecektir. Muhalefetle bir uzlaşma aranması gerekecek, bu da kurulun daha dengeli ve daha profesyonel bir biçimde oluşturulması sonucunu doğuracaktır.”

Yargı kurullarının yapılanmasına ilişkin uluslararası ölçütler çerçevesinde değinilmesi gereken bir husus da kurulların başkanlığıdır. Bu konuda gerek AYDK’nin 10 (2007) sayılı Görüşünde (p. 33) gerekse Venedik Komisyonunun Yargısal Atamalar Raporunda (p. 35) hemen hemen aynı ifadelerle aynı ilkenin ortaya konduğu görülmektedir. Buna göre, “yargı kurulunun başkanlığı, siyasal partilerle yakınlığı bulunmayan bir kişi tarafından üstlenilmelidir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanının/Devlet Başkanının yalnızca biçimsel yetkilere sahip olduğu parlamenter sistemlerde, Devlet Başkanının yargı kurulunun başkanı olarak belirlenmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Diğer sistemlerde ise kurul kendi başkanını seçmelidir.” Öte yandan AYDK, bu sistemlerde kurul başkanının yargıç üyeler arasından, Venedik Komisyonu ise yargıç/savcı olmayan üyeler arasından seçilmesi gerektiği görüşündedir.

Karşılaştırmalı hukuktaki ülke örnekleri açısından bakıldığında da bu uluslararası ölçütlere genellikle uyulduğu görülmektedir. Sözgelimi, HSK benzeri kurulların bulunduğu toplam on beş Avrupa Birliği ülkesinden yalnızca dördünde tüm üyelerinin yargı mensubu olduğu korporatist biçimde yapılandırılmış kurullar vardır (Kıbrıs, Litvanya, Macaristan ve Yunanistan). Diğer on bir ülkedeki kurullar karma yapılıdır (Belçika, Bulgaristan, Fransa, Hırvatistan, İspanya, İtalya, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya). Bu karma yapılı kurullarda da, tüm üyelerin yasama tarafından seçildiği Hırvatistan dışında, yargı mensupları kendi temsilcilerini, yasama ise yargıç-savcı olmayan üyeleri seçmektedir. Yasama tarafından yapılan seçimler nitelikli çoğunluk (genellikle 5/3, Belçika’da 2/3) ile gerçekleştirilmektedir. AB ülkeleri arasında, Cumhurbaşkanının kurul başkanı olduğu bir (İtalya), Adalet Bakanının kurul başkanı/üyesi olduğu yalnızca üç örnek bulunduğu da belirtilmelidir (Oy hakkı olmaksızın Bulgaristan; Polonya ve Romanya). AB’de, Cumhurbaşkanının yalnızca dört ülkede kurullara üye atadığı (Fransa, Polonya, Portekiz ve Slovakya), bir ülkede de (Slovenya) yasamanın seçtiği üyelerin önerilmesi yoluyla üyelerin belirlenmesi sürecine katıldığı da ayrıca vurgulanmalıdır. Cumhurbaşkanınca atama yapıldığı durumlarda Cumhurbaşkanına ayrılan kontenjanın son derece sınırlı olduğu da ayrıca anımsatılmalıdır (Fransa’da 22 üyenin 2’si, Polonya’da 25 üyenin 1’i,

Portekiz’de 17 üyenin 1’i, Slovakya’da 18 üyenin 3’ü). Son olarak, bir AB üyesi ülkede (Polonya), yasamanın kendi mensupları arasından da kurula üye seçtiği belirtilmelidir.¹⁸

HSK benzeri yargı kurullarının Amerika kıtasındaki başkanlık sistemi örneklerinde nasıl yapılandırıldığına burada kısaca gözden geçirilmesinde yarar vardır. Bu çerçevede, öncelikle, HSK benzeri kurulların bulunduğu on dört Orta ve Güney Amerika ülkesinden yedisinde (Arjantin, Bolivya, Ekvator, El Salvador, Meksika, Paraguay ve Peru) kurulların karma yapılı olarak örgütlendiği; yedi ülkede ise yalnızca yargı mensuplarından ya da yargı mensuplarıyla avukat ve yargı çalışanlarından oluşan kurulların bulunduğu belirtilmelidir. Bu bağlamda, tüm üyeleri yargıçlardan oluşan Brezilya Yargı Kurulu (*Consejo de la Judicatura*) ve Dominik Cumhuriyeti Yargı Erki Kurulu (*Consejo del Poder Judicial*); bünyesinde bir avukata yer vermekle birlikte Yüksek Mahkemeye bağlı bir organ olarak yapılandırıldığı yasada açıkça belirtilen ve tüm üyeleri bu mahkeme tarafından seçilen Kosta Rika Yargı Erki Yüksek Kurulu (*Consejo Superior del Poder Judicial*); Yüksek Mahkeme Başkanının başkanlığında, yargıç örgütlerinin, avukat örgütünün ve yargı çalışanları örgütünün temsilcilerinden oluşan Guatemala Yargı Mesleği Kurulu (*Consejo de la Carrera Judicial*) ile Honduras Yargı ve Yargı Mesleği Kurulu (*Consejo de la Judicatura y e la Carrera Judicial*) ve Yüksek Mahkeme Başkanının başkanlığında, Yüksek Mahkemenin kendi seçtiği üç üyeden oluşan Nikaragua Yargının Yönetimi ve Yargı Mesleği Ulusal Kurulu (*Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial*) anılmalıdır. İki daire halinde çalışan, idarî işlerden sorumlu Yargı Yönetimi Dairesinin tamamının Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, ve Danıştayın seçtiği üyelerden, Disiplin Dairesinin ise hükümetin önerdiği adaylar arasından yasama organı tarafından seçilen yargıç üyelerden oluştuğu Kolombiya Yargı Yüksek Kurulu (*Consejo Superior de la Judicatura*) da bu kapsamda değerlendirilebilir.

Amerika kıtasındaki kurulların çoğunda başkanlığın, muhtemelen bir denge unsuru olarak, yüksek mahkeme başkanlarına bırakılmış olması da dikkat çekicidir (Brezilya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Meksika ve Nikaragua). Yine dikkat çekici olan bir husus iki ülkede (Arjantin ve Paraguay) yasamanın kurullara kendi üyeleri arasından seçim yapması, bir ülkede ise (Bolivya) yargı kurulu üyelerinin yasama organınca belirlenen adaylar arasından halk tarafından seçilmesidir. Orta ve Güney Amerika’daki yargı kurulları arasında, yürütmenin/Başkanın atama yaptığı yalnızca dört (Arjantin, Ekvator, Meksika, Paraguay), yürütmenin üye belirleme sürecine yasamanın seçeceği adayların önerilmesi yoluyla katıldığı

18 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Çelik, 2012: 62-126.

yalnızca bir örnek (Kolombiya) bulunduğu; Başkanın atama yaptığı dört örnekte Başkana ayrılan kontenjanın yalnızca bir üyelikten ibaret olduğu da ayrıca belirtilmelidir (Arjantin’de on üç üyenin, Ekvator’da beş üyenin, Meksika’da yedi üyenin, Paraguay’da sekiz üyenin biri).¹⁹

Sonuç olarak, kuruluş amaçları, uluslararası ölçütler ve karşılaştırmalı hukuktaki veriler ışığında değerlendirildiğinde, yargı bağımsızlığının kurumsal güvencesi olarak işleyecek bir yargı kurulunda, kurulun karma yapılı olarak örgütlenmesinin, çoğunluğunu yargı mensuplarının kendilerinin seçtikleri üyelerin oluşturmasının, kurulun oluşumunda yürütmenin etkin bir role sahip olmamasının, yasamanın seçtiği üyeler bakımından da genellikle çoğulculuğu güvence altına alacak önlemlere yer verilmesinin önem taşıdığı belirtilmelidir.

Sonuç

Türkiye’de ne hükümet sistemi ne de yargı kurulu tartışması yenidir. Hükümet sistemine ilişkin tartışma, 2007 anayasa değişikliğinin ardından iyice yoğunlaşmış; daha seçilmeden ‘tarafsız olmayacağını’, seçildikten sonra da ‘parlamentar sistem askıya aldığı’ ilan eden AKP Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın 2014’te Cumhurbaşkanı seçilmesiyle daha da alevlenmiştir. 16 Nisan anayasa değişikliğiyle Türkiye 1909’dan beri izlediği parlamenter yolu terk etmiş; odağında sisteme bütünüyle hâkim partili Cumhurbaşkanının olduğu yeni bir düzen kurulması yönünde bir adım atılmıştır. Bununla birlikte, hiçbir bakımından sürdürülebilir bir yapı öngörmeyen 16 Nisan değişikliğinin hükümet sistemi konusundaki tartışmaya son verebilecek nitelikte olmadığı belirtilmelidir.

Yargı kurulunun yapılanması konusu da 1961’den beri tartışılmış; çeşitli modeller denenmiş; özellikle 2000’li yıllarda bu konu da gündemin önde gelen maddelerinden birini oluşturmuştur. 16 Nisan 2017 değişikliğiyle yargı kurulunun yapısı bir kez daha değiştirilmiştir. Bununla birlikte, yeni HSK yapılanmasının uluslararası ölçütleri karşılamaktan uzak olduğu gibi, en iyi ülke örnekleri ile de uyumlu olmadığı görülmektedir. Özellikle, yargıç-savcı üyelerin kendi temsilcilerini seçememeleri, partili Cumhurbaşkanının Kurul üyelerinin yarıya yakını (on üç üyenin altısını) atayacak olması, yasama tarafından yapılacak seçimlerde çoğulculuğu sağlayacak önlemlerin öngörülmemiş olması gibi etmenler dolayısıyla, HSK’nin yargı bağımsızlığını

19 Orta ve Güney Amerika’daki yargı kurullarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. “La Judicatura en Iberoamérica”, http://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2016/pdf/La_Judicatura_en_Iberoamerica_2a_edicion.pdf (Son erişim tarihi: 20/03/2018). Bolivya örneği için ayrıca bkz. Pásara, 2014.

güvence altına almaktan çok, partizanlaşmaya açık biçimde yapılandırıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Benzer saptamaların Venedik Komisyonu tarafından da dile getirildiği burada ayrıca belirtilmelidir. Komisyon, yeni sistemde Cumhurbaşkanının tarafsız bir güç (*pouvoir neutre*) konumunda bulunmadığını, partili siyasetin içinde olacağını, dolayısıyla yapacağı atamaların da siyaseten tarafsız olmayacağını özellikle vurgulamıştır. Venedik Komisyonuna göre, Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin aynı gün yapılması yoluyla Cumhurbaşkanının yasamada da çoğunluğa sahip olması hemen hemen güvence altına alınmış; böylece Kurulda Cumhurbaşkanının atadığı üyelerle yaşamaca seçilen üyelerin birlikte bir çoğunluk oluşturması, hatta tüm üyeliklerin Cumhurbaşkanının adaylarınca doldurulması olanaklı duruma getirilmiştir. Komisyona göre bu durum Türkiye’de yargı bağımsızlığını ciddi bir tehlikeye düşürecektir. HSK’nin üstlendiği görev ve yetkilerin önemine dikkat çeken Venedik Komisyonu, Kurulun denetim altına alınmasının yargıçlar ve savcılarının denetim altına alınması anlamına geldiğini vurgulamıştır. Komisyon, Anayasa değişikliğiyle HSK’nin otuz gün içinde yeniden yapılandırılmasının öngörüldüğünün, Anayasa değişikliğini destekleyen siyasal güçlerin yasama organında beşte üç çoğunluğa sahip olduğunun ve bu çoğunluğun kendilerine tüm üyelikleri belirleme olanağını tanıdığının da özellikle altını çizmiştir (Venice Commission, 2017). Nitekim, 16 Nisan değişikliğinin kabul edilmesinin ardından yeni HSK’nin tüm üyeleri AKP-MHP bloku tarafından seçilmiştir. Sonuç olarak, 16 Nisan’la kabul edilen yeni yapılanmanın da yargı bağımsızlığının kurumsal güvencesi olacak bir yargı kurulu oluşturmaktan ve bu alandaki tartışmaya son vermektan uzak olduğu belirtilmelidir.

Kaynakça

- Akarsu Çelik, Özlem (2016), “Mutlakî Cumhurbaşkanlığı Geliyor”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor> (Son erişim tarihi: 10/10/2017).
- AYM (2017), *Nurullah Efe ve Halkın Kurtuluşu Partisi Başvurusu* (B. No: 2017/20127), 07/06/2017.
- AYM (2014), *E. 2014/57, K. 2014/81*, K.T. 10/03/2014.
- AYM (2013a), *E. 2011/146, K. 2013/11*, K.T. 10.01.2013.
- AYM (2013b), *E. 2011/42, K. 2013/60*, K.T. 09.05.2013.
- AYM (2010), *E. 2010/49, K. 2010/87*, K.T. 07/07/2010.
- Batum, Süheyl (2017), “Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği”, *Güncel Hukuk*, (Mart) 2017/3-159: 36-39.

- Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (15/02/2014-6524; RG, 27/02/2014- 28926 (Mükerrer)).
- Bjornberg, Kjell/Richmond, Paul (2003), "The Functioning of the Judicial System in the Republic of Turkey: Report of an Advisory Visit, 28 September-10 October 2003", https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/2003_Peer_Review_report.pdf (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- CCJE (2001), "Opinion No. 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the Attention of the Committee of Ministers of Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges", <https://rm.coe.int/1680747830> (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- CCJE (2007), "Opinion No. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the Attention of the Committee of Ministers of Council of Europe on the Council for the Judiciary at the Service of Society", <https://rm.coe.int/168074779b> (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- CNN Türk (08/07/2014), "Erdoğan: 'Seçilirsem Tarafsız Olmayacağım'", <https://www.cnnturk.com/haber/turkiye/erdogan-secilirsem-tarafsiz-olmayacagim>, (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Committee of Ministers of the European Council (1994), "Recommendation No. R. 94 (12) of the Committee of Ministers to Member States on Independence, Efficiency and Role of Judges", [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true) (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Committee of Ministers of the European Council (2010), "Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities", [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true) (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Cumhuriyet (09/05/2015), "Bahçeli: Tayyip Tipi Başkanlık Hayalleri Kurmaktadır", http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/273063/Bahceli__Tayyip_tipi_baskanlik_hayalleri_kurmaktadır.html (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Çelik, Burak (2012), *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme* (İstanbul: On İki Levha).
- Çelik, Demirhan Burak (2014), "Türkiye'de Yargıya İlişkin Başlıca Sorunlar ve Kimi Çözüm Önerileri", *Legal Hukuk Dergisi-Rona Aybay'a Armağan C.1* (Aralık): 653-675.
- Çelik, Demirhan Burak (2017), "Hükümet Sistemi Tartışmasında Yeni Aşama: Cumhurbaşkanlığı Sistemi", *Güncel Hukuk*, 1/157 (Ocak): 36-37.
- Çelik, Demirhan Burak/Alkış, Burcu/Kejanlıoğlu, Atagün Mert (2017), "Başkanlık Anayasaları-4: Karşılaştırmalı Açından 'Türk Tipi Başkanlık Sistemi' Önerisi", *Güncel Hukuk*, 3/159 (Mart): 52-59.
- Duran, Lütfi (1988), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa* (İstanbul: Çağdaş).
- Duygun, Ahmet Mert (2017), "Yüksek Seçim Kurulu'nun 16 Nisan 2017 Halkoylamasına İlişkin Verdiği 'Mühürsüz Zarf ve Pusula' Kararı ve Bu Karara İlişkin Başvuru Yolları", *Hukuk Defterleri*, 7 (Mayıs/Haziran): 23-26.
- Eren, Abdurrahman (2017), "YSK'nın Referandum Kararına Karşı AYM, Danıştay, AİHM veya İHK'ne Başvuru Mümkün Mü?", <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/42-ysk-nin-referandum-kararina-karsi-aym-danstay-aihm-veya-ihk-ne-basvuru-mumkun-mu> (Son erişim tarihi: 19/11/2017).

- ECHR (2017), *Decision on the Application of Cumhuriyet Halk Partisi against Turkey (Application No: 48818/17)*, 21/11/2017.
- "European Charter on the Statute for Judges", <https://rm.coe.int/16807473ef> (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Garoupa, Nuno/Ginsburg, Tom (2009), "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", *American Journal of Comparative Law*, 57 (1): 103-134.
- Giegerich, Thomas (2009), "Peer-Based Assessment Mission to Turkey (17-21 November 2008): Reform of the Judiciary and Anti-Corruption. Report on Independence, Impartiality and Administration of the Judiciary", https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/2008_Peer_Review_report_by_Thomas_Giegerich%20independance%20of%20justic e.pdf ((Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Gönenç, Levent (2015), *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı* (Ankara: Adalet).
- Gözler, Kemal (2017a), *Elveda Anayasa* (Bursa: Ekin).
- Gözler, Kemal (2017b), *Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra* (Bursa: Ekin).
- Göztepe, Ece (2017), " 'Cumhurbaşkanlığı' Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk*, (Mart) 2017/3-159: 46-51.
- Habertürk (15/11/2016), "MHP'li Parsak'tan Yeni Anayasa Açıklaması", <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1324357-mhpli-mehmet-parsaktan-yeni-anayasa-aciklamasi> (Son erişim tarihi: 25/10/2017).
- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu ve 2556 Sayılı Hâkimler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Üç Ek Madde İlâvesine Dair Kanun (13/05/1981-2461; RG 14/05/1981-17340).
- "HSYK Seçimleri", <http://t24.com.tr/konular/hsyk-secimleri> (Son erişim tarihi: 04/10/2017).
- Hürriyet (17/02/2017), "Cumhurbaşkanı Erdoğan: 'Öyleyse Haydi Millete Gidelim'", <http://www.hurriyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-oyleyse-haydi-millete-gidelim-40056519> (Son erişim tarihi: 05/10/2017).
- Hürriyet (15/01/2014), "HSYK'ya RTÜK Modeli", <http://www.hurriyet.com.tr/hsyk-ya-rtuk-modeli-25570561> (Son erişim tarihi: 22/09/2017).
- Hürriyet (26/12/2013), "İşte HSYK'nın Yaptığı Açıklamanın Tam Metni", <http://www.hurriyet.com.tr/iste-hsyk-nin-yaptigi-aciklamanin-tam-metni-25448975> (Son erişim tarihi: 13/09/2017).
- Kaboğlu, İbrahim Ö. (2017), *15 Temmuz Anayasası* (İstanbul: Tekin).
- Kanadoğlu, Korkut (2017), "Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi", *Hukuk Defterleri*, 5 (Ocak/Şubat): 29-33.
- Karabağlı, Hülya (2017), "HSK Seçimi Bugün; 83 Aday Arasından Kimler AKP'ye Yakın, Başvurularında Ne Yazdılar?", <http://t24.com.tr/haber/hsk-secimi-bugun-83-aday-arasindan-kimler-akpye-yakin-basvurularinda-ne-yazdilar,403632> (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- "La Judicatura en Iberoamérica", http://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2016/pdf/La_Judicatura_en_Iberoamerica_2a_edicion.pdf (Son erişim tarihi: 20/03/2018).
- Milliyet (29/03/2015), "Erdoğan'dan Önemli Mesajlar", <http://www.milliyet.com.tr/erdogan-dan-onemli-mesajlar-siyaset-2035897> (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Milliyet (18/10/2010), "Bakanlığın HSYK'sı", <http://www.milliyet.com.tr/bakanligin-hsyk-si-siyaset-1302929> (Son erişim tarihi: 28/11/2017).

- Milliyet (09/01/2006), "Feriye Zirvesi", http://www.milliyet.com.tr/feriye-zirvesi/siyaset/haberdetay_arsiv/09.01.2006/141633/default.htm (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- Ntv (11/10/2016), "Bahçeli'den Başkanlık Sistemi Çıkışı", http://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi.c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ, (Son erişim tarihi: 07/10/2017).
- Oder, Bertil Emrah (2017), "Turkey's ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details", <http://www.constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details> (Son erişim tarihi: 10/10/2017).
- Özsoy Boyunsuz, Şule (2017), *Dünyada Başkanlık Sistemleri* (Ankara: İmge).
- Pásara, Luis (2014), "Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita", http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_bolivia_web2.pdf (Son erişim tarihi: 20/03/2018).
- Parsak, Mehmet (2016), "Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Kendisi Yeni, Zihniyeti Eski, Amacı Belli Bir Sistem Değerlendirmesi", TASAV Analiz No: 10, 03/06/2016, http://www.turkakademisi.org.tr/usr_img/yayinlar/analiz/tasav-hsy_analiz-10_partili_cumhurbaskanligi_sistemi_m.parsak.pdf (Son erişim tarihi: 07/10/2017).
- Sağlam, Fazıl (2017), "Anayasa Değişikliklerinde Hâkimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu", *Güncel Hukuk*, (Mart) 2017/3-159: 42-44.
- Sağlam, Fazıl (2015), "İki '12 Eylül' ve Yargı", *Cumhuriyet*, 07/03/2015, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/228301/iki__12_Eylul__ve_Yargi.html (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- Sartori, Giovanni (1962), "Constitutionalism: A Preliminary Discussion." *The American Political Science Review*, 56 (4): 853-864.
- Sevinç, Murat (2017), *Türkiye'nin Anayasa İmtihanı* (İstanbul: İletişim).
- Sevinç, Murat (2010), "Kronik: 2010 Anayasa Değişiklikleri: Yöntem ve İçerik Eleştirisi", *SBF Dergisi*, 65 (2): 271-294.
- Şen, İlker Gökhan (2017), "Referanduma Karşı AİHM'e Başvurulabilir Mi?", <https://m.bianet.org/bianet/hukuk/185796-referanduma-karsi-aihm-e-basvurulabilir-mi> (Son erişim tarihi: 19/11/2017).
- Şirin, Tolga (2017), "YSK Kararı ve Hukukun Zehirli Engerekleri", <https://bianet.org/bianet/siyaset/185774-ysk-karari-ve-hukukun-zehirli-engerekleri> (Son erişim tarihi: 19/11/2017).
- Tafolar, Meriç (2016), "CHP'nin HSYK İsrarı", *Milliyet*, 03/10/2016, <http://www.milliyet.com.tr/chp-nin-hsyk-istrari-siyaset-2320456> (Son erişim tarihi: 4/10/2017).
- Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan (2017), "Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı", *Güncel Hukuk*, (Şubat) 2017/2-158: 12-14.
- Tanör, Bülent (1997), *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri* (İstanbul: TÜSİAD).
- TBMM (2017a), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu İle Adalet Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Tutanak Dergisi (Dönem 26, Cilt 1, Yasama Yılı 2; 09/05/2017)*, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1887 (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- TBMM (2017b), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu İle Adalet Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Tutanak Dergisi (Dönem 26, Cilt 1, Yasama Yılı 2; 10/05/2017)*, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1889 (Son erişim tarihi: 28/11/2017).

- TBMM (2017c), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi* (Birleşim 92; 16/05/2017), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil2/ham/b09201h.htm> (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- TBMM Anayasa İnternet Sitesi, https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx, (Son erişim tarihi, 02/10/2017).
- Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (18/06/2014- 6545; RG, 28/06/2014; 29044).
- Uludağ, Alican (2017), "AKP ile MHP Arasında Yeni Pazarlık... Hedef Yine 330", *Cumhuriyet*, 30/04/2017, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/731221/AKP_ile_MHP_arasinda_yeni_pazarlik..._Hedef_yine_330.html (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- UN (1985), "United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary (Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985)", <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary> (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- UN (2002), "The Bangalore Principles on Judicial Conduct", https://www.un.org/ruleoflaw/files/Bangalore_principles.pdf (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Vatan (31/01/2012), "Yargıya Millet Eli Değdi", <http://www.gazetevatan.com/yargiya-millet-eli-degdi-428020-gundem/> (Son erişim tarihi: 28/11/2017).
- Venice Commission (2007), "Report on Judicial Appointments", [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx) (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Venice Commission (2010), "Report on the Independence of the Judicial System Part I: Independence of the Judges", [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Venice Commission (2017), "Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on April 2017", [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2017)005-e) (Son erişim tarihi: 20/02/2018).
- Yazıcı, Serap (2010), "Yargı Reformu Projesi: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu", iç. Serap Yazıcı (ed.), *Yargısal Düşüm: Türkiye'de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirme ve Öneriler* (İstanbul: TESEV): 17-20.
- 24/5/1967 Tarihli ve 868 Sayılı Kanunla Bazı Maddeleri Değiştirilmiş Bulunan 22/4/1962 Tarihli ve 45 Sayılı Yüksek Hâkimler Kurulu Kanununun Adı ile Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Yeni Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (23/06/1972-1597; RG, 28/06/1972-14229).
- Yokuş, Sevtap (2017), "Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu", *Güncel Hukuk*, (Mart) 2017/3-159: 40-41.
- Yüksek Hâkimler Kurulu Kanunu (22/04/1962-45; RG, 25.04.1962-11091).
- Yüzbaşıoğlu, Necmi (2015), "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Yeni Yapılanması ve İşleyişi ile Bu Süreçte Anayasa Mahkemesinin Tutumu Üzerine Bir Değerlendirme", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014/1: 717-751.