



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Kabul Tarihi: 29 Ekim 2020
Yayın Tarihi: 18 Mart 2021

Kamuya Açık
GrecoRC4(2020)18

DÖRDÜNCÜ TUR DEĞERLENDİRME

Milletvekilleri, hâkim ve savcılarla
ilgili yolsuzluğun önlenmesi

İKİNCİ ARA UYUM RAPORU TÜRKİYE

GRECO'nun 86'ncı Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. (Strasburg, 26-29 Ekim 2020)

DÖRDÜNCÜ TUR DEĞERLENDİRME

I. GİRİŞ

1. Türkiye ile ilgili Dördüncü Tur Değerlendirme Raporu, GRECO'nun 69'uncu Genel Kurulu'nda (16 Ekim 2015) kabul edilmiş ve Türkiye'nin izin vermesini müteakip, 17 Mart 2016 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır (Greco Eval IV Rep (2015) 3E). GRECO'nun Dördüncü Tur Değerlendirme Raporu, "milletvekilleri, hâkim ve savcılar ile ilgili rüşvetin önlenmesini" ele almaktadır.
2. GRECO'nun 77'nci toplantısında (16-18 Ekim 2017) kabul edilen Uyum Raporu'nda (GrecoRC4(2017)16), 22 tavsiyeden ikisinin Türkiye tarafından tatmin edici bir şekilde yerine getirildiği sonucuna varılmıştır. Bu sonuç göz önüne alındığında, GRECO, Usul Kuralları'nın 31'inci Maddesinin 8.3'üncü Fıkrası uyarınca, tavsiyelere çok düşük düzeyde uyum sağlanmasının "küresel açıdan tatmin edici olmadığı" kanaatine varmıştır.
3. GRECO'nun 82'nci toplantısında (22 Mart 2019) kabul edilen Ara Uyum Raporu'nda, GRECO, milletvekilleri, hâkimler ve savcılar ile ilgili olarak, tavsiyelerinin yerine getirilmesine yönelik hiçbir somut ilerleme kaydedilmediğine ve Değerlendirme Raporu'nda belirlenen eksikliklerin giderilmeden, olduğu gibi kaldığına karar vermiştir. GRECO, Usul Kuralları'nın 31'inci Maddesinin 8.3'üncü Fıkrası uyarınca, tavsiyelere mevcut uyum düzeyinin "küresel açıdan tatmin edici olmayan" düzeyde kalmaya devam ettiği sonucuna varmıştır. Usul Kuralları'nın 32'nci Maddesinin 2.i) Fıkrasının uygulanmasına yönelik olarak, GRECO, Türkiye delegasyon başkanlığından, 31 Mart 2020 tarihine kadar, önem arz eden tavsiyelerin (özellikle tavsiyeler i ile xviii ve xxi başta olmak üzere) yerine getirilmesi açısından alınan tedbirlerle ilgili bir rapor hazırlamasını talep etmiştir. İstisnai koşullar sebebiyle süre uzatılmış ve ikinci Ara Uyum Raporu'na dayanak teşkil eden bu rapor, 11 Haziran 2020 tarihinde teslim edilmiştir.
4. Uyum Raporu'nda, tavsiyeler xix ve xx'in tatmin edici düzeyde yerine getirildiği, tavsiyeler iii, iv, vii, x ve xxii'nin kısmen yerine getirildiği ve tavsiyeler i, ii, v, vi, viii, ix, xi ile xviii ve xxi'nin yerine getirilmediği sonucuna varıldığı hatırlatılmaktadır. Bu zamana kadar hiçbir değişiklik yapılmamış ve Ara Uyum Raporu'nda, GRECO, kalan tavsiyelere ilişkin olarak aynı sonuca varmıştır. Bu ikinci Ara Uyum Raporu, birinci Ara Uyum Raporu'nun kabul edilmesinden bu yana hayata geçirilmemiş tavsiyelerin ilerleyen dönemlerde uygulanmasını değerlendirmekte ve Türkiye'nin bu tavsiyelere uyum düzeyi ile ilgili genel bir değerlendirme ortaya koymaktadır.
5. GRECO, uyum süreci ile ilgili Raportörler atanması amacıyla Hollanda ve Hırvatistan'ı seçmiştir. Atanan Raportörler Hollanda adına Sn. Marja VAN DER WERF ve Hırvatistan adına Sn. Dražen JELENIĆ olmuştur. Bu raporun hazırlanmasında, GRECO Sekreteryası kendilerine yardımcı olmuştur.

II. İNCELEME

Milletvekilleri açısından rüşvetin önlenmesi

Tavsiye i.

6. *GRECO, yasama sürecinin şeffaflığının aşağıdaki belirtildiği şekilde artırılması yönünde tavsiyede bulunmuştur: (i) sivil toplum örgütleri ve vatandaşlarla birlikte kamuoyunda istişarelerde bulunulmasına yönelik kuralların geliştirilmesi; (ii) kamuoyunda anlamlı düzeyde istişare edilmesine ve mecliste yeterli düzeyde tartışılmasına imkân tanınması amacıyla, yasa taslaklarının uygun bir biçimde (örneğin çok sayıda birbiriyle ilgisiz yasal düzenlemenin tek bir paket olarak hazırlanmasından kaçınılması) ve yeterli zaman dilimi içerisinde sunulmasını sağlamak.*

7. Birinci *Ara Uyum Raporu'nda*, GRECO, bu tavsiyenin yerine getirilmediği kanaatine varmış ve Uyum Raporu'ndaki bulgularına atıfta bulunarak, hiçbir değişikliğin rapor edilmediğini bildirmiştir. Tavsiyenin ilk bölümüyle ilgili olarak, yasa taslağı hazırlıklarının ilk aşamalarındaki toplantılara uzmanların veya sivil toplum örgütlerinin davet edilmemesinin ötesinde, yasama sürecinde kamuoyunda istişareler yapılmasını düzenleyen kuralların hâlen bulunmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla, GRECO, tavsiyenin bu kısmının yerine getirilmediği sonucuna varmıştır. Tavsiyenin ikinci bölümüyle ilgili olarak, GRECO, TBMM'nin son üç yasama yılında torba yasaların sayısında artış olduğunu belirtmiş ve bu durumun, tavsiyenin hedeflerine aykırı olarak endişe verici bir eğilim olduğunu ifade etmiştir.
8. Türk yetkililer, daha fazla bilgi vermeksizin tutumlarını bir kez daha yinelemişlerdir.
9. Yeni bir bilgi olmadığından dolayı, GRECO, tavsiye i'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye ii.

10. *GRECO, çeşitli çıkar çatışması durumlarını kapsayan (hediyeler ve diğer avantajlar, ilave faaliyetler, görev süresi bitimi sonrasında çalışma durumları, lobi faaliyetlerinde bulunan kişiler dâhil olmak üzere üçüncü taraflarla iletişim kurma, vs.), milletvekillerinin etik davranış ilkeleri ile ilgili bir kanunun kabul edilmesi yönünde tavsiyede bulunmuştur.*
11. GRECO, tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varan Uyum Raporu'na ve *Ara Uyum Raporu'na* atıfta bulunmaktadır. GRECO, Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun tasarısının kabul edilmediğini not etmiştir. Ayrıca, sunulan kanun teklifinin genel bir çerçeveye sahip olduğu ve hediyeler dâhil olmak üzere çeşitli konularda detay içermediği görülmüştür. GRECO, etik davranış ilkelerinin yasaya kıyasla daha az statik olduğunu, daha fazla detay içerdiğini, daha esnek bir şekilde kılavuzluk ettiğini ve zamanla değişime açık olduğunu ilave etmiştir. Birinci *Ara Uyum Raporu'nda*, yetkililer, Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri ile ilgili kanun tasarısının 26'ncı Yasama Dönemi'nde, diğer bir deyişle Haziran 2018 tarihindeki genel seçimlerden önce, yasalasmadığını ifade etmiştir. Yetkililer, mevcut 27'nci Yasama Dönemi süresince tekrar yeni bir yasa tasarısı sunulmasının önünde bir engel olmadığını belirtmiştir.
12. Türk yetkililer, daha fazla bilgi vermeksizin tutumlarını yinelemişlerdir.
13. Yeni bir bilgi olmadığından dolayı, GRECO, tavsiye ii'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye iii.

14. *GRECO, meclis çalışmaları esnasında ortaya çıkabilecek kişisel/mali çıkar çatışmaları durumlarında milletvekillerine yönelik "bildirimde bulunma" koşulunun getirilmesi ve bu tür durumlar için kurallar belirlenmesi tavsiyesinde bulunmuştur.*
15. GRECO, bu tavsiyenin bu aşamada kısmen yerine getirildiği sonucuna varılan Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. Yetkililer, kişisel/mali çıkar çatışması durumunda Milletvekillerine kamu yararını üstün tutma ve yasama görevlerini engelleyen muhtemel çıkar çatışmaları ile ilgili TBMM'yi bilgilendirme çağırısında bulunan, Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun tasarısından bahsetmiştir. Yetkililer, yasa tasarısının internet ortamında kamuoyu ile paylaşıldığını da eklemiştir. Ancak; GRECO, bu yasa tasarısıyla doğru bir adım atılırken, örneğin bu konuda çok önem arz eden bir husus olan bildirimde bulunmanın zamanlaması ile

ilgili olarak, yasa tasarısında açık ve net olmayan kısımlar bulunduğunu ifade etmiştir. Birinci Ara Uyum Raporu'nda, GRECO, Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun Tasarısının, Haziran 2018 tarihindeki genel seçimlerden önce yasalaşmadığını ve yeni yasama döneminde ele alınacağını bildirildiğini belirtmiştir.

16. Türk yetkililer, yeni bilgi vermeksizin tutumlarını yinelemişlerdir.
17. Herhangi bir gelişme olmadığından dolayı, GRECO, tavsiye iii'nin kısmen yerine getirildiği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye iv.

18. *GRECO, milletvekillerinin görev ve sorumluluklarıyla uyumlu olmayan ilave faaliyetlerin gözden geçirilmesini ve bu faaliyetler sonucunda ortaya çıkabilecek çıkar çatışmalarına çözüm bulmak amacıyla kapsamlı ve uygulanabilir bir yasanın hazırlanmasını tavsiye etmiştir.*
19. GRECO, tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varılan Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. İlk olarak, yetkililer, 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile (21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilmiştir), Anayasa'nın 82'nci Maddesinde yer alan "Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır." ifadesinin kaldırıldığını belirtmişlerdir. İkinci olarak, yetkililer, ilave faaliyetler konusunun yanı sıra görev süresi bitimi sonrasında milletvekillerinin çalışmalarına yönelik kısıtlamalar ve gerektiği takdirde uygulanacak yaptırımlarla ilgili hususları kapsayan, Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun Tasarısına atıfta bulunmuştur. GRECO, kanun tasarısında belirtilen yasal çerçeveyi, milletvekilliği göreviyle bağdaşmayan faaliyetlerin nasıl listelendiğini, ihlal iddialarının incelenme süreçlerini ve muhtemel yaptırımları not etmiş ve mevcut tavsiye kararında ele almıştır. GRECO, yasa tasarısının meclis komisyonunda kabul edildiğini ve kamuoyuna açıklandığı gözlemlenmiştir. Ancak, birinci Ara Uyum Raporu'nda, GRECO, önceki yasama döneminde Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun Tasarısı'nın kabul edilmediğini ve yeni yasama döneminde henüz meclise sunulmadığını ifade etmiştir.
20. Türk yetkililer, herhangi bir ek bilgi vermeksizin, tutumlarını yinelemişlerdir.
21. Süreçteki eksiklikler göz önüne alındığında, GRECO, tavsiye iv'in kısmen yerine getirildiği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye v.

22. *GRECO, (i) milletvekillerinin mal beyanında bulunma rejimine kuralların ihlal edilmesine karşı etkin, orantılı ve caydırıcı yaptırımlar getirilmesinin yanı sıra mal beyanının doğruluğu ve gerçekliğini teyit eden bir sistemin eklenmesi; ve (ii) Meclise sunulduktan hemen sonra bu mal beyanlarının içeriğinin kamuoyuna açıklanması (eşler ve bakmakla yükümlü olunan aile üyeleri ile ilgili bilgilerin kamuoyuna açıklanmasına gerek olmadığı anlaşılmıştır) hususlarında tavsiyede bulunmuştur.*
23. GRECO, birinci Ara Uyum Raporu'nda da yer verildiği üzere, tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varılan Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. Yetkililer, mal beyanında bulunma süresini iki yılda bire düşüren ve ilave faaliyetlerde bulunuyorlarsa, milletvekillerine beyanda bulunma yükümlülüğü getiren Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun tasarısına atıfta bulunmuştur. Ancak GRECO, yasa tasarısının tavsiye kararında belirtilen beklentileri karşılamaktan uzak olduğuna ve özellikle mal beyanlarının doğrulanması ile ilgili bir

sisteme veya mal beyanlarının kamuoyuna açıklanmasına atıfta bulunulmadığına kanaat getirmiştir. Birinci *Ara Uyum Raporu'nda*, hiçbir ilerleme not edilmemiştir.

24. Türk yetkililer, ek bilgi vermeksizin, tutumlarını yinelemişlerdir.
25. Herhangi bir gelişme olmadığından dolayı, GRECO, tavsiye v'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye vi.

26. *GRECO, yasama dokunulmazlığının kaldırılması sürecinin öncelik sırasına göre ele alınmasının ve milletvekilleri hakkında rüşvet suçlamasıyla yürütülen ceza soruşturmalarının engellenmemesinin sağlanması amacıyla kararlı tedbirlerin alınması hususunda tavsiyede bulunmuştur.*
27. GRECO, birinci *Ara Uyum Raporu'nda* da teyit edildiği üzere, bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varılan Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. Yetkililer, 20 Mayıs 2016 tarihli ve 6718 sayılı Kanunla Anayasaya eklenen geçici 20'nci Maddeye atıfta bulunmuştur: "Bu maddenin Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildiği tarihte; soruşturmaya veya soruşturma ya da kovuşturma izni vermeye yetkili mercilerden, Cumhuriyet Başsavcılıklarından ve mahkemelerden; Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına veya Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri hakkında, bu dosyalar bakımından, Anayasanın 83 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hükmü (Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz.) uygulanmaz." Yetkililer, bu geçici maddeyle, yasama dokunulmazlığının milletvekilleriyle ilgili dosyalar bakımından uygulanamayacağını ifade etmişlerdir. GRECO, her ne kadar bu kanun dokunulmazlıklarının kaldırılması istenen tüm milletvekilleri hakkındaki dosyalar bakımından uygulanabilir olsa da, 6718 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, geçici 20'nci Maddenin öncelikle terörü destekleyici konuşmalar yapan milletvekillerinin kovuşturulmasına izin verilmesi amacı taşıdığını not etmiştir.¹ Ayrıca, geçici niteliği dikkate alındığında, geçici 20'nci Maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 15 gün içinde hazır olmayan dosyalar, uygulanan eski sisteme göre ele alınmıştır.²

28. Türk yetkililer, bu tavsiye ile ilgili hiçbir yeni bilgi sağlamamıştır.

29. GRECO, tavsiye vi'in yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye vii.

30. *GRECO, meclis yetkililerinin rüşvetin önlenmesi, çıkar çatışmaları ve etik davranışlar ile ilgili olarak milletvekillerine yönelik intibak ve hizmet-içi eğitim programları hazırlaması ve (ii) görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak milletvekillerine yönelik etik sorunlar ve muhtemel çıkar çatışmalarıyla ilgili gizli danışmanlık mekanizması kurulması hususlarında tavsiyede bulunmuştur.*
31. GRECO, bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varılan Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. Herhangi bir gelişme olmadığından dolayı, birinci *Ara Uyum Raporu* bu bulguları teyit etmiştir. Tavsiye kararının ilk kısmıyla ilgili olarak; GRECO,

¹ Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu), Türkiye - Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile ilgili Anayasa değişikliği; 6718 Sayılı Kanun; [CDL-REF\(2016\)056](#)

² Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu), Türkiye - Anayasanın 83'üncü Maddesinin ikinci fıkrasının (yasama dokunulmazlığı) askıya alınması ile ilgili görüş; Venedik Komisyonu'nun 108'inci Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir (Venedik, 14-15 Ekim 2016); [CDL-AD\(2016\)027-e](#)

etik davranışlarla ilgili belirli konulara değinen yazılı materyallere erişim sağlamalarına ek olarak, milletvekillerinin gönüllülük esasına dayalı bir şekilde görevleriyle ilgili konularda eğitime erişim sağladıklarını not etmiştir. GRECO, milletvekillerine yönelik intibak ve hizmet-içi eğitim koşulunun yerine getirilmesinde eksiklikler olduğunu ortaya koymuştur. Gizli danışmanlıkla ilgili olarak ise, GRECO, Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Hakkında Kanun tasarısının gizli danışmanlıkla ilgili bir mekanizma (komisyon) kurduğunu ve bunun da olumlu bir adım olarak görüldüğünü not etmiştir. Ancak, bu kanun henüz kabul edilmemiştir. GRECO, ayrıca, her ne kadar bu zamana kadar çok az danışmanlık talebi olsa da, TBMM Başkanlığı tarafından bu danışmanlık hizmetinin hâlihazırda sunulduğunu da not etmiştir.

32. Türk yetkililer, bu tavsiye ile ilgili herhangi bir yeni bilgi sağlamamıştır.
33. Yeni bir bilgi olmadığından dolayı, GRECO, tavsiye vii'in kısmen yerine getirildiği sonucuna varmaktadır.

Hâkim ve/veya savcılarla ilgili rüşvetin önlenmesi

Tavsiye viii.

34. *GRECO*, yürütme erkinden ve siyasi etkiden bağımsız olmasına yönelik muhtemel tehditlerle ilgili olarak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) bağımsızlığının güçlendirilmesi için kararlı tedbirler alınması hususunda tavsiyede bulunmuştur.
35. GRECO, tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varılan Uyum Raporu'na ve birinci Ara Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. Yetkililer, 2017 yılında kabul edilen son anayasa değişikliği ile, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) adının, Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak değiştirildiğini ifade etmiştir. HSK, 13 üyeden oluşmaktadır: Hâkimler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilen 4 üye; TBMM tarafından, Danıştay ve Yargıtay'da görev yapan hâkimler arasından seçilen 4 üye ve öğretim üyeleri ve avukatlar arasından seçilen 3 üye; Cumhurbaşkanı tarafından atanan kurulun başkanı Adalet Bakanı ve kurulun üyesi Müsteşar. Tüm HSK üyeleri yürütme ve yasama erkleri tarafından seçildiğinden, GRECO, HSK'nın HSYK'ya kıyasla daha az bağımsız bir yapı olarak görüldüğü konusunda oldukça kaygı duymaktadır. Bu gelişme, HSK ile ilgili olarak, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin CM/Rec(2010)12 sayılı Tavsiye Kararı'nda belirtildiği üzere, özerk yargı kurumlarının üyelerinin en az yarısının kendi meslektaşları tarafından seçilmesini gerekli kılan uluslararası standartlarla açıkça uyumlu olmadığı sonucunu ortaya koymaktadır.³
36. Türk yetkililer, mevcut görüşlerini yinelemekte ve HSK'nın, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkeleri uyarınca, görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirdiğini belirtmektedir. HSK'nın başkanı olan Adalet Bakanı'nın sadece genel kurul toplantılarına başkanlık ettiğini ve disiplin konularıyla ilgili toplantılara katılmadığını da ilâve etmişlerdir.
37. GRECO, Türk yetkililerin verdiği bilgileri not etmektedir. Özellikle, HSK'nın yapısının, GRECO'nun (yukarıda bahsedilen) önceki raporlarında belirtildiği üzere, hem Avrupa Konseyi standartlarına hem de bilhassa hâkimlik mesleği ile ilgilene özerk kurumlarının üyelerinin en az yarısının, kendi meslektaşları arasından seçilen hâkimlerden oluşması gerektiğine dair GRECO uygulamalarına doğrudan aykırılık teşkil etmeye devam ettiği belirtilmektedir. Bu durumda, HSK'ya hâlen Adalet Bakanı başkanlık ederken ve Bakan Yardımcısı da kurulda üye olarak yer alırken, diğer üyelerin hiçbiri kendi meslektaşları arasından hâkimler tarafından seçilmemektedir.

³ Cf. [Yargıçların bağımsızlığı, etkinliği ve sorumlulukları ile ilgili Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin CM/Rec\(2010\)12 sayılı Tavsiye Kararı](#).

38. GRECO, tavsiye viii'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye ix.

39. *GRECO, hâkim ve savcı adaylarının seçim ve işe alım süreçleriyle ilgili olarak yargı erkinin müdahilliğinin ve sorumluluğunun önemli ölçüde artırılması hususunda tavsiyede bulunmuştur.*

40. GRECO, bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varılan Uyum Raporu'na atıfta bulunmaktadır. Bu değerlendirme, herhangi bir gelişme olmadığından dolayı, birinci *Ara Uyum Raporu'nda* da yer almıştır. GRECO, yeni adayların mesleğe kabul edilmesiyle ilgili son aşamada, HSYK'nın HSK ile yer değiştirmesinin mevcut durumu değiştirmedini not etmiştir. Adalet Bakanlığı'nın işe alım sürecinde öncü ve karar verici bir rol oynadığına dair Değerlendirme Raporu'nda ifade edilen mevcut durum değişmemiştir. Buna ek olarak, üyelerinin hiçbiri hâkimler tarafından seçilmeyen HSK'nın yapısıyla ilgili endişeler dikkate alındığında, GRECO, hâkimlerin seçim ve işe alım süreçlerinin yürütme erkinin daha fazla kontrolü altına girdiğine dair kaygılarını ifade etmiştir. Bir HSK üyesinin mülakat aşamasında yer alması, tavsiye kararındaki endişeleri gidermeye yetmemektedir.

41. Türk yetkililer, hâkim/savcı adaylarının işe alım sözlü/mülâkat sınavını yapan HSK'nın yedi üyesinden altısının, hâkim ve savcılardan oluştuğunu ifade etmektedir. HSK 2017-2021 Stratejik Planı doğrultusunda, mülâkat kurulunun bir üyesi Türkiye Adalet Akademisi Danışma Kurulu üyeleri arasından seçilmektedir ve bu seçilen kişi aynı zamanda Yargıtay veya Danıştay üyesidir. HSK Genel Sekreteri de mülâkat kurulunda üye olarak yer almaktadır. Yetkililer, mülâkat kurulunda üye olarak yer alan Adalet Bakan Yardımcısı'nın zaten teamüller gereği yargı erkinin bir üyesi olduğunu ve onun kurulda bulunmasının yerleşik bir uygulama olduğunu ileri sürmektedir. Yetkililere göre, mülâkat kurulunun yapısı, aday seçim sürecinde yürütme erkinin etkisi altında kalmamaktadır.

42. Yetkililer, ayrıca, Türkiye Adalet Akademisi'nin adaylık süresinin sonunda yazılı ve sözlü sınavları yapmakla görevlendirildiğini belirtmektedir (Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 10'uncu Maddesinde 20.02.2019 tarihinde yapılan değişiklik). Söz konusu sınav, Türkiye Adalet Akademisi Başkanı ve akademinin öğretim kadrosunun yer aldığı bir kurul tarafından yapılmaktadır. Akademinin öğretim kadrosu hâkimler, savcılar ve Yargıtay ve Danıştay üyelerinden oluşmaktadır.

43. GRECO, yetkililerin verdiği bilgileri not etmektedir. GRECO, Değerlendirme Raporu'nda ifade edildiği üzere, sistemde hiçbir önemli değişiklik yapılmadığını belirtmektedir. 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 9/A Maddesine göre (20.02.2019 tarihinde yapılan değişiklik), hâkim ve savcı adaylarının seçiminden sorumlu olan, Bakan Yardımcısı'nın başkanlığında yedi üyeden oluşan, bir mülâkat kurulu mevcuttur: Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza İşleri, Hukuk İşleri ve Personel Genel Müdürleri ile Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Sekreteri ve Türkiye Adalet Akademisi Danışma Kurulu üyeleri arasından seçilen bir kişi. Hâkimler arasından seçilebilen ve yeni oluşturulan bu kurulda ilk defa yer alan Türkiye Adalet Akademisi üyesi ve HSK Genel Sekreteri dışında, diğer tüm üyeler Adalet Bakanlığı'nın temsilcileridir. Bu durum, hâkim ve savcı adaylarının seçiminde yürütme erkinin etkisinin devam ettiğini göstermektedir.

44. Adalet Bakan Yardımcısı'nın yer aldığı HSK (eski HSYK'nın yerini almıştır), hâkim ve savcı adaylarının işe alım sürecine önderlik etmektedir. Bu bağlamda, GRECO, HSK'nın yapısı ve işe alım sürecine Bakan Yardımcısı'nın müdahil olmasıyla ilgili endişelerini hâlihazırda önceki raporlarda dile getirmiştir ve bu durum aynı şekilde devam etmektedir. İşe alım sürecinin son aşamalarında Türkiye Adalet Akademisi'nin oynadığı rolle ilgili olarak, Akademi'nin lağvedilmesinden önceki duruma yeniden geri

dönülmüştür. Adalet Akademisi'nin yeniden kurulması, tavsiye xvii başlığı altında ele alınmaktadır.

45. Yukarıda verilen bilgiler dikkate alındığında, GRECO, hâkim ve savcıların seçim ve işe alım süreçleriyle ilgili tavsiyelerde belirtilen yükümlülüklerin yerine getirildiğini düşünmemektedir.
46. GRECO, tavsiye ix'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye x.

47. *GRECO, kamuoyuna açık ve Avrupa standartlarıyla uyumlu kesin ve nesnel ölçütlere dayalı olarak, tüm adayların etik davranışlar ve dürüstlük konularında denetlemeye tâbi olması hususunda tavsiyede bulunmaktadır.*
48. GRECO, bu tavsiyenin kısmen uygulandığı yönündeki, Uyum Raporu ve birinci Ara Uyum Raporu sonucuna atıfta bulunmaktadır. Başlangıçta, yargı mesleğine doğrudan giriş yapabilecek akademisyenler hakkında hiçbir değerlendirme/test bulunmamaktaydı. Bu hususta, akademisyenlerin 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi kanunu uyarınca sözlü sınava girmesi gerektiği anlaşılmıştır. Bununla birlikte, birinci Ara Uyum Raporu'nda GRECO, yukarıda bahsi geçen kanunun iptal edildiğini ve yeni düzenlemenin ne olduğuna dair açıklık bulunmadığını kaydetmiştir. İkincisi, "onur", "saygınlık" ve "ahlaki davranış" gibi adayların değerlendirmesinde kullanılan kavramlara yönelik olarak belirlenmiş hiçbir kavram bulunmamaktaydı. Bu ikinci husus ile ilgili olarak, GRECO birinci Ara Uyum Raporu'nda hâkimlere yönelik taslak bir davranış kodunun geliştirilmekte olduğunun, sonrasında buna, *diğerlerinin yanı sıra*, "dürüstlük", "onur" ve "etik davranış" kavramlarına ilişkin açıklamalar ekleneceğinin bildirildiğini, ancak herhangi bir kesin sonuca varmak için çok erken olduğunu ifade etmiştir.
49. Türk makamları şimdilerde, 6 Mart 2019 tarihinde HSK tarafından yayınlanan, Türkiye'de Yargı Etiği Kuralları Bildirgesi'ne (bundan böyle "Yargı Etiği Bildirgesi") atıfta bulunmaktadır. Bildirgede ortaya konulan etik ilkelerinin adaylık döneminin başlangıcında benimsenmesini temin etmek amacıyla, etik ilkeleri, Türkiye Adalet Akademisi Meslek Öncesi Eğitimin Uygulama Esasları ile Yazılı ve Sözlü Sınavlara Dair Yönetmelik'e (12 Aralık 2019 tarihinde yayınlanmıştır) uygun olarak hem eğitim hem de ölçme değerlendirmeye konu edilmiştir. Adı geçen yönetmeliğin 11. maddesinde, meslek öncesi eğitimin amacı "meslekî etik ilkelerini benimseyen ve uygulayan hâkimler ve savcılar yetiştirmek" olarak öngörülmektedir. Benzer şekilde, "adayların, meslekî etik kurallarını öğrenerek, mesleğin yazılı olan veya olmayan kurallarına göre hareket etmesini temin etmek", Yönetmelik'in 5. maddesinde eğitimin amaçları arasında öngörülmektedir. İlâveten, adaylara 1 Haziran 2004 tarihli Hâkim ve Savcı Adaylarının Meslek Öncesi Eğitimine İlişkin Yönetmelik ile 13 Nisan 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri de uygulanmaktadır.
50. Bundan başka, *diğerlerine ek olarak*, adayın etik davranış yönünden değerlendirmesini içeren raporlar, yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 9. maddesi uyarınca, nezaretinde eğitim ve staj görülen hâkim/savcı tarafından hazırlanmaktadır. Bu raporlarda, adayın durumu ayrıca, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik içerisinde öngörülen etik davranış ilkelerine uygunluk yönünden de değerlendirilmektedir. Adaylık statüsünün devamı ve mesleğe kabul için, bu raporlar dikkate alınmaktadır.
51. Doktora derecesine sahip kişiler, 2802 sayılı Kanun'un 9/A maddesi uyarınca, mülâkat esnasında mülâkat komisyonu üyeleri tarafından, muhakeme becerileri, kültür seviyeleri, davranış ve tepkilerinin meslek kurallarına uygunluğu gibi çeşitli ölçütlere göre ayrıca puanlanır. Bu puanlara göre başarılı olanlar, doğrudan hâkim/savcı değil,

aday olur, diğer adaylar gibi tüm meslekî ve etik incelemelere tâbidirler ve tüm adaylara sunulan eğitimi takip ederler.

52. GRECO, yetkililerin verdiği bilgileri dikkate almaktadır. GRECO, hâkim ve savcı adaylarının, başlangıçtaki uygulama eğitimlerinde amirleri tarafından değerlendirildiğini kaydetmektedir. Bununla birlikte, tavsiye, tüm adaylara yönelik kesin ve nesnel ölçütler gerektirmektedir. GRECO, her ne kadar akademik çevreden gelen adaylara da uygulanan bir kısım kontroller olmasından memnuniyet duymaktaysa da, ki daha önce bu tavsiyenin kısmen uygulandığının değerlendirilmesinin nedeni de budur, dürüstlük kontrollerine yönelik mevcut ölçütlerin tavsiyenin gerektirdiği kadar kesin olup olmadığı sorusu devam etmektedir.
53. GRECO öncelikle, Yargı Etiği Kuralları Bildirgesi'nde yer alan ilkelerin, kesin ölçüt değeri taşımayacak kadar genel bir nitelikte olduğunu değerlendirmektedir (bkz. para. 69-70). İkinci olarak, Türkiye Adalet Akademisi Meslek Öncesi Eğitimin Uygulama Esasları ve Yazılı ve Sözlü Sınavlara Dair Yönetmelik içerisinde yer aldığı bildirilen ölçütlerle ilgili olarak, GRECO yetkililerin atıfta bulunduğu hükümlerin "eğitimin hedefleri" ve "eğitimin amacı" başlıkları altında yer aldığını ve dürüstlük kontrollerine yönelik belirli ölçütlere eğitime yönelik rehber ilkeler sunmakta olduğunu düşünmektedir⁴. Benzer şekilde, yetkililerin hâkim ve savcı adaylarının meslek öncesi eğitimi ile ilgili olarak Yönetmelik içerisinde atıfta bulunduğu hükümler, yönetmeliğin genel amacını ortaya koyan "genel hükümler" başlığı⁵ ve genel amaçları ortaya koyan "eğitimin hedefleri"⁶ başlığı altında yer almaktadır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik içerisinde dürüstlük konularına ilişkin hükümler bulunmakla birlikte (örneğin çıkar çatışmasına dair bir hüküm), bunlar genel olarak kamu görevlilerine yöneliktir; ancak Değerlendirme Raporu'nda vurgulandığı gibi (Değerlendirme Raporu, para. 134) GRECO, başta "onur", "saygınlık" ve "etik davranış" olmak üzere, yargıda çalışacak adayların değerlendirilmesinde kullanılan kavramlara açıklık getiren ölçütler hakkında daha önce özel olarak soru yöneltmiş olduğunu hatırlatmaktadır. Bu yönetmelikler, yargıya dâhil olmadan önce dürüstlük sınavları konusunu doğrudan ele almamaktadır. GRECO, Yargı Etiği Bildirgesi'nin rehberliği ile "onur", "saygınlık" ve "etik davranış" kavramları konusunda bu açıklığın sağlanacağına inanmaktadır; ancak yukarıda bahsolunan sebeplerle, bu tavsiyenin tam olarak uygulandığını düşünmemektedir.
54. GRECO, tavsiye x'in kısmen yerine getirildiği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xi.

55. *GRECO kamuoyuna açık ve Avrupa standartlarıyla uyumlu kesin ve nesnel ölçütlere dayalı olarak, tüm adayların etik davranışlar ve dürüstlük konularında değerlendirilmesi hususunda tavsiyede bulunmuştur.*
56. GRECO, bu tavsiyenin uygulanmadığı yönündeki Uyum ve Ara Uyum Raporları sonuçlarına atıfta bulunmaktadır. Yetkililer, HSK'nın 2017-2021 Stratejik Planı'nda, yargı mesleği davranış kurallarının geliştirilmesi ve yargı içerisinde dağıtılmak üzere konuyla ilgili farkındalık materyallerinin hazırlanması suretiyle, yargı erki davranış ilkelerine riayet edildiğini temin etmeye yönelik bir denetim sistemi oluşturulması hedefinin yer aldığını ifade etmiştir. Buna ek olarak, yetkililer, etik kuralların belirlenmesi amacını da içeren, "Türkiye'de Yargı Etiğinin Güçlendirilmesi Projesi"ne de atıfta bulunmuştur. Birinci Ara Uyum Raporu'nda GRECO, yetkililerin hâkim ve savcılara yönelik bir yargı etiği koduna son şeklinin verilmekte olduğu yönündeki açıklamasına tepki göstererek, hâkimlerin/savcılarının değerlendirilmesine yönelik

⁴ Örn. "mesleğin gerektirdiği tarafsızlık, bağımsızlık, hak ve adalet anlayışının kazandırılması ile meslekî kimlik edindirilmesi" veya "karar metinlerinin ve gerekçelerinin yazımına ilişkin usul ve esasların öğretilmesi".

⁵ Örn. "bu yönetmeliğin amacı, (...) göreve atananların görevin ifası için gerekli bilgi ve becerilerle donatılmasını ve meslek onuru, adalet ve tarafsızlık ve genel kültür konusunda yüksek anlayışa sahip olmasını temin etmektir".

⁶ Örn. "adayları, mesleğin gerektirdiği tarafsızlık, saygınlık ve adalet anlayışına sahip bireyler olarak eğitilmesi".

kesin ve nesnel ölçütlerin belirlenmesinde, davranış standartlarını ele alan bu tür bir yargı etiği kodunun zaruri bir gereklilik olmadığına altını çizmiştir. GRECO, tavsiyenin uygulamadığını tespit etmiştir.

57. Türk yetkililer şimdilerde Yargı Etiği Bildirgesinin 6 Mart 2019 tarihinde kabul edildiğini ve 14 Mart 2019 tarihinde yayınlandığını, bildirgenin hâkimlerin/savcılarının değerlendirilmesine yönelik yeterli ölçütler sunduğu kanaatinde olduklarını ifade etmektedirler. Yargılama esnasında karşılaşılabilecek ve etik ilkeler açısından ihtilaf konusu olabilecek prosedür ve işlemlere dair değerlendirmelerde bulunmak üzere HSK içerisinde bir Etik Komisyonu kurulmuştur. Yetkililer ayrıca, Yargıtay ve UNDP işbirliğiyle yürütülen ve şeffaflığın, kamu güveninin ve etik değerlerin artırılması konusunda Yargıtay ve Türk Yargı Teşkilatı'nın anlayış ve kapasitesinin yükseltilmesini hedefleyen, Etik İlkelerin Genelleştirilmesi, Yargıtay'da Şeffaflığın Güçlendirilmesi ve Yargıtay'a Güvenin Artırılması Projesine atıfta bulunmaktadır.
58. GRECO, Yargı Etiği Bildirgesi'nin kabulünü dikkate almaktadır. Bununla birlikte, bu belge, tavsiyenin gerektirdiği şekilde tüm hâkimlerin/savcılarının düzenli olarak değerlendirilmesinde yardımcı olacak kesin ve nesnel ölçütlerdense bir ilkeler listesidir (bkz. para 69 ve 70). Bu sebeple, GRECO Yargı Etiği Bildirgesi'ni bu özel tavsiyeye yeterli bir cevap olarak değerlendirememektedir.
59. GRECO, tavsiye xi'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xii.

60. *GRECO, (i) hakim/savcılarının yerlerinin isteklerine aykırı olarak değiştirilme olasılığının azaltılarak yargı çalışanlarının görev sürelerine ilişkin teminatın önemli oranda güçlendirilmesini, bu tür süreçlerin nesnel ölçütler baz alınarak yönlendirilmesini ve bir revizyon mekanizmasına (temyiz) bağlı kalmasını; ve (ii) Adalet Bakanlığının geçici tayinlerle ilgili sürece müdahil olabilme yetkilerinin kaldırılmasını tavsiye etmişti.*
61. GRECO, bu tavsiyenin uygulanmamış olduğuna ilişkin Uyum Raporu ve birinci Ara Uyum Raporu sonuç bulgusuna atıfta bulunmaktadır. GRECO, Uyum Raporu içerisinde tavsiyenin birinci kısmı ile ilgili olarak, yetkililerden gelen, yargı çalışanlarının görev süresinin HSK'nın Stratejik Planı'nın bir parçası olarak görüşülecek olduğu bilgisini dikkate almıştır. Ayrıca, tavsiyenin ikinci kısmında ele alınan sorunun bu münazaranın bir parçası olduğunu da kaydetmiştir. HSK'nın Stratejik Planı henüz 2017 yılında başlamış olup, 2021 yılına kadar devam etmesi beklenmekteydi; bu sebeple, GRECO'nun tavsiye gerekliliklerinin yerine getirilip getirilmediği hususunda karar vermesi mümkün olmamıştır. Aynı durum, yetkililerce dile getirilen ve hâkimlerin atama ve yer değiştirme sistemlerine ilişkin olarak TAIEX işbirliğiyle organize edilen ve devam etmekte olan proje için de geçerlidir. GRECO ayrıca, tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak, Adalet Bakanının hâkimlerin görev yerlerinin değiştirilmesine ilişkin yetkisinin değiştirilmemiş olduğunu da dikkate almıştır.
62. Türk makamları, Adalet Bakanının, hâkimlerin görev yerlerini istekleri dışında değiştirme yetkisi ile ilgili görüşünü yinelemekte ve bu yetkinin son on yıl içerisinde hiç kullanılmadığını ileri sürmektedirler. Şimdilerde, bu olasılığı ortadan kaldırmak üzere ilgili yasaya yönelik bir değişiklik hazırlama çalışmasının başladığını eklemektedirler ve bu husus ayrıca Yargı Reformu Stratejisi'nde de dile getirilmektedir.
63. Türk makamları ayrıca, hâkim ve savcılarının ülkenin daha az gelişmiş bölgelerinde çalıştırılmasını sağlamak ve bu yerlerde aralarında adil çalışma esasları temin etmek amacıyla, HSK'nın hâkim ve savcılarının görev yerini bir yargı çevresinden diğerine değiştirebildiğini ifade etmektedir. Atamaya tâbi hâkim ve savcılar, HSK'daki ilgili

Daire'ye gerekçelerini sunmak suretiyle atama kararlarının yeniden gözden geçirilmesini talep edebilmekte; taleplerinin reddedilmesi halinde, itirazlarını HSK Genel Kurulu'na taşıyabilmektedirler.

64. GRECO, tavsiyenin birinci kısmı ile ilgili olarak, HSK'nın hâkim ve savcılarının görev yerini bir yargı bölgesinden diğerine değiştirmeye karar vermede oynadığı rolü, aynı zamanda bu konularda itiraz mercii olarak da hareket etmekte olduğunu dikkate almaktadır. GRECO, HSK'nın yeni oluşumu hakkındaki kuşkularını ve yargıda kariyerleri düzenleyen organ olmanın beraberinde getirdiklerinin, bağımsızlık ve tarafsızlık üzerindeki olumsuz etkisini yinelemektedir. Tavsiyenin ikinci kısmı ile ilgili olarak, GRECO, Adalet Bakanının hâkimlerin görev yerlerini istekleri dışında değiştirme olanağını ortadan kaldırmak amacıyla, ilgili yasanın değiştirilmesi konusunda çalışma başladığı bilgisini dikkate almaktadır. Bu, olumlu bir adım olma potansiyeline sahiptir; ancak yukarıda eleştirildiği gibi, Adalet Bakanının HSK'da gereğinden fazla temsil edilmesi bir kez daha kaygıyla karşılanmıştır. Yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, GRECO tavsiyenin kısmen uygulandığını dahi değerlendirememektedir.

65. GRECO, tavsiye xii'in halen uygulanmadığı sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xiii.

66. *GRECO, (i) çıkar çatışmaları ve dürüstlikle alakalı diğer hususlarda (hediyeler, reddi hâkim, üçüncü tarafla ilişkiler ve gizli bilgilerin ele alınması, vs.) yeteri oranda rehberlik öneren uygulamalı örnekler de dahil olmak üzere hakimlerin belirli vazifeleri için mesleki ahlak kurallarının belirlenmesini ve (ii) bunun halka açık olmasını ve her kategoriden hakimin eğitiminde kullanılmasını tavsiye etmiştir.*

67. GRECO, bu tavsiyenin uygulanmadığı bulgusunun yer aldığı bir önceki Ara Uyum Raporunun sonuçlarına atıfta bulunmaktadır. Burada, yargı etiği kurallarının hazırlanmasına yönelik bir takım ilerleme kaydedildiğinin altı çizilmiştir. Sonrasında geliştirilecek olan pratik kılavuzun, kuralların uygulanmasındaki etkileri sağlamak üzere yüksek önem arz ettiği değerlendirilmiştir. Ayrıca, kuralların her bir mesleğin, başka bir deyişle hâkimlik ve savcılığın, kendi özelliklerini dikkate alması gerektiği yönündeki çağrı yinelenmiştir.

68. Türkiye makamları, mevcut durumda, hâkim ve savcılara eşit derecede uygulanabilir olan Yargı Etiği Bildirgesinin kabulü ve yayımlanmasına yönelik tavsiye xi kapsamında sunulan bilgilere atıfta bulunmaktadır. Türk makamlarının ifade ettiğine göre bu bildirme aşağıdaki değerler üzerine kurulmuştur: insan onuruna saygı, bağımsızlık, tarafsızlık, dürüstlük ve tutarlılık, yargıya güveni temsil etme, mahremiyetin gözetilmesi, mesleğe yaraşır şekilde davranma ve yetkin ve özenli olma. Bildirgede ifade edildiği üzere, yargı etiği konusunda ikileme düşülmesi halinde HSK'ya başvurulabilmektedir. Bu kapsamda bulunan ilk talebin ardından, HSK Genel Kurulu, 25 Eylül 2019 tarihli toplantısında ilk tavsiye kararını vermiştir. Davranışları etik kuralları ihlal ettiği tespit edilen hâkim ve savcılarının bu davranışları, atamalarında ve terfilerinde dikkate alınacaktır. Bu nedenle, hâkim ve savcılarının bu kurallara uyması için dolaylı zorlayıcı tedbirler alınmıştır. Bildirgeye yönelik pratik kılavuzun tamamlanması ve Türkiye Adalet Akademisi ile işbirliği içerisinde olarak meslek içi ve meslek öncesi eğitimlere dâhil edilmesi gibi farkındalık yaratacak faaliyetlerin yapılması planlanmaktadır.

69. GRECO incelemiş olduğu Yargı Etiği Bildirgesinin kabul edilmesini dikkate almaktadır. GRECO, bildirgenin insan haklarına saygı, bağımsızlık, tarafsızlık, mesleğe uygunluk, mahremiyet gibi kavramlara yönelik genel ilkeleri bir araya getirdiğini değerlendirmektedir. GRECO, dürüstlük ilkesi dâhil olmak üzere bu ilkelerin ilgili olduğunu ancak daha genel ve soyut olduğunu ve özellikle çıkar çatışması ve üçüncü taraflar ile temas hususları gibi önemli hususların tek bir yerde toplanmaktan ziyade

farklı ilkelere yayılmış olduğunu ve bu hususların da açıkça tanımlanmamış olduğunu gözlemlemektedir. Bildirge, ayrıca, açıklananın ve tavsiyenin gereklerinin aksine, çıkar çatışması durumlarında hâkimin reddi hususunu da ele almamaktadır.

70. Bildirgenin genel ve soyut niteliği dikkate alındığında, GRECO, belge içerisinde yer alan ilkelerin hâkim ve savcılarının görevlerini ifa ederken gündelik olarak karşılaştıkları durumlarla ilişkilendirilebilmesi için destek niteliğindeki pratik kılavuzun hayati önem taşıyacağına altını çizmektedir. GRECO, mevcut durumda bir pratik kılavuzun hazırlanması gerektiğini anlamaktadır ve bu kılavuzun Bildirgede yer alan ilkeleri açıklığa kavuşturması halinde olumlu bir gelişme meydana geleceğini değerlendirmektedir. Ancak, GRECO, yapmış olduğu çağrının aksine, Yargı Etiği Bildirgesinde her bir mesleğin, başka bir deyişle hâkimlik ve savcılığın, kendi özelliklerinin dikkate alınmadığına ve tüm ilkelerin her iki mesleğe de ayırım yapmaksızın uygulandığına dikkat çekmektedir. Hâkim ve savcılarının görevleri doğası gereği tamamen farklı olduğu için bu durum bir zayıflık olarak değerlendirilmektir ve bu da, Bildirgenin genelde kalan niteliğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, bu Bildirgeye getirilecek herhangi bir ek kılavuzun hâkimler ve savcılar arasında bir ayırma giderek uygulamaya yönelik ve yeterince somut bir kılavuz olması hayati bir önem taşımaktadır. GRECO, Türkiye Adalet Akademisi'nin gelecek olan kılavuza göre eğitim düzenleyeceğini dikkate almaktadır.
71. Yukarıdaki hususlar dikkate alındığında, GRECO, bu tavsiyenin kısmi uygulamadan öteye gidemediğini değerlendirmektedir.
72. GRECO, tavsiye xiii'in kısmen uygulandığı sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xiv.

73. *GRECO, hâkimlerin - atanmaları sonrasında - yargı görevlerini yerine getirirken yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının temel ilkelerine bağlı kalmaları adına bir yemin etmeleri şartının getirilmesini tavsiye etmiştir.*
74. GRECO hem Uyumluluk Raporunda hem de ilk Ara Uyumluluk Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna vardı. Ara Uyumluluk Raporunda, yemin hususunun yargı etiği kanun taslağıyla birlikte kabul edilmek üzere HSK Genel Kuruluna sunulmuş olduğunu, ancak henüz kabul edilmediğini ve herhangi bir metnin bulunmadığını not etmiştir.
75. Türk makamları artık tüm hâkimlerin (ve savcılarının) başlangıç metninde şu ifadelere yer verilen Türk Yargı Etiği Bildirgesini imzalamaları gerektiğini belirtmektedir: "...Anayasa ve kanunlardan aldıkları yetki çerçevesinde, hâkimler ve savcılar hür vicdanları ile evrensel değerleri şiar edinerek bağımsız ve tarafsız olarak görevlerini yürütürler. Bu bildirgede belirtilen etik ilkeleri içtenlikle benimser, gerek meslekî gerekse sosyal hayatlarında bu ilkeler doğrultusunda davranmaya onurları ve vicdanları üzerine söz verirler." Ayrıca metnin sonuç kısmında şöyle denmektedir: "Bu bildirge, Türkiye Cumhuriyeti hâkimleri ve savcılarının takip edecekleri etik ilkeleri belirleyen bağlayıcı bir belgedir. Hâkimler ve savcılar, bu bildirgede belirtilmeyen bir durumla karşılaştıklarında, takip etmeye onur ve vicdanları üzerine söz verdikleri yukarıdaki ilkelerin ruhuna uygun davranırlar. Türk Yargı Etiği Bildirgesi; hâkimler ve savcılarının, adına karar verdikleri Yüce Türk Milletine ve O'nun her bir ferdine verilmiş sözüdür".
76. GRECO, yetkililer tarafından sağlanan bilgileri not etmektedir. Yargı Etiği Bildirgesi'nin tüm hâkimler tarafından imzalanmasının Bildirge standartlarına bağlılığın sembolik bir jesti olduğunu değerlendirmektedir. Ancak, hâkimlerin görevine başlama törenlerinin artık yargının yürütmeden bağımsızlığının sembolik olarak olumlu bir işareti olmayacak şekilde Cumhurbaşkanlığı Sarayında düzenlenmesi GRECO'nun dikkatini

çekmiştir⁷. Bununla birlikte, tavsiye tek başına ele alındığında, yapılacak yazılı bir yemin olduğu sürece karşılanmış olarak kabul edilebilir.

77. GRECO, tavsiye xiv'ün tatmin edici düzeyde yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xv.

78. *GRECO, (i) hâkim ve savcılara karşı disiplin soruşturması sisteminin, yürütme erklerinin usulsüz etkisinde kalmaksızın nesnel kriterleri kılavuz edinen bir süreç tesis etmeyi amaçlayan geniş çaplı bir değerlendirmeye bağlı olmasını ve (ii) bu sürecin, tedbirlerin ve yaptırımların yargı makamlarının incelemesine tabi olmasını tavsiye etmiştir.*

79. GRECO daha önce hem Uyumluluk Raporunda hem de ilk Ara Uyumluluk Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varmıştı. Yetkililer, HSK'nın 2017-2021 Stratejik Planının bir parçası olarak disiplin sistemini yeniden incelemeyi planladığını rapor etmiştir. GRECO, HSK'nin hâkimler ve savcılar aleyhindeki disiplin soruşturmaları sorununu ele almaya ilişkin Stratejik Planı'nın ilk adım olduğunu değerlendirmiştir. Bununla birlikte, somut bir sonuç rapor edilmemiştir. GRECO, HSK'nın yapısı hakkında ifade edilen şüphelerin de bu tavsiye ile ilgili olduğunu vurguladı. İlk Ara Uyumluluk Raporu için yetkililer tarafından herhangi bir yeni bilgi sağlanmamıştır.

80. Türk makamları şimdi disiplin soruşturmasını anlatmaktadır. Anayasa'nın 159/9. maddesine göre, hâkim ve savcılara ilişkin disiplin işlemleri HSK Birinci Dairesinin teklifi ve HSK Başkanının onayı ile başlatılır. Adalet Bakanının HSK Başkanı olarak herhangi bir hâkim veya savcı hakkında re'sen soruşturma veya soruşturma başlatamayacağını, ancak, 6087 sayılı Kanunun 6/2-ç maddesi uyarınca, Birinci Daire'nin teklifi üzerine disiplin kovuşturmalarının yürütülmesinde izlenen usullere onay verebileceği hususunu yineliyorlar. HSK Başkanı, 6087 sayılı Kanunun 6/3. Maddesi hükmü uyarınca disiplin işlemlerine ilişkin genel kurul toplantılarına katılamaz veya dairelerin çalışmalarına katılamaz. Aynı Kanunun 6/6 sayılı maddesi uyarınca, HSK Genel Kurul toplantılarına HSK Başkan Yardımcısı başkanlık eder, 6/5 sayılı maddesine göre Başkan Vekili Genel Kurul tarafından daire başkanları arasından seçilir. Kararların incelenmesi, itirazda bulunma ve görevden alma hakkı, 2802 sayılı Kanunun 62 ila 81. maddeleri ve 6087 sayılı Kanunun 33. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Disiplin soruşturmaları ve kovuşturmalarının sonucuna karar veren merci İkinci Daire'dir, 6087 sayılı Kanunun 9/2-a-2 maddesine göre, hem birinci hem de ikinci dairelerin kararları Genel Kurul tarafından şikâyete karar verilirken, kararı veren Daire tarafından incelenip karara bağlanabilir. Yetkililer, disiplin cezası olarak ihraçlara karşı yargı yolu aranabileceğini ve Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak görülen bu kararlara karşı iptal davaları açılabileceğini eklemektedir.

81. GRECO, yetkililer tarafından sağlanan bilgileri not etmektedir. HSK'nın HSYK'nın yerini almasıyla birlikte bugünkü disiplin sistemi, Değerlendirme Raporundaki tanımlamadan önemli ölçüde farklılık göstermemektedir. Adalet Bakanının disiplin süreci devam etmeden önce sürece dâhil olması (ilgili iki Dairenin çalışmalarına dâhil olmasa bile) örneğin aynen devam etmektedir. Tavsiyenin ilk bölümü, yürütme güçlerinin gereksiz nüfuzu olmaksızın nesnel kriterlere göre yönlendirilmiş bir sürecin oluşturulması amacıyla hâkim ve savcılara karşı disiplin soruşturmasının derinlemesine bir değerlendirmesini gerektiriyordu. Yukarıdakiler ışığında, böyle bir değerlendirme yapılmış görünmemektedir. Tavsiyenin ikinci kısmına gelince, GRECO, ihraç kararlarına karşı, tavsiyenin bir kısmına uygun olarak, normal kurallar çerçevesinde Danıştay nezdinde temyize gitmenin mümkün olduğunu not eder.

⁷ Ayrıca bkz, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği, kendisinin 1-5 Temmuz 2019 tarihlerindeki Türkiye ziyaretinin akabindeki Rapor, 23. paragraf.

82. Ancak, olağanüstü hal sırasında hâkim ve savcıların derhal görevden alınma yetkisinin 7145 sayılı Kanun kapsamında Temmuz 2021'e kadar uzatıldığı GRECO'nun dikkatini çekmiştir⁸. Bu, bir suç örgütünün üyesi olduklarından şüpheleniliyorsa veya böyle bir örgütle bağlantılı olarak hareket etmiş veya bağlantı kurmuşlarsa yüksek olasılıkla temyiz de dâhil olmak normal güvenceler olmaksızın HSK Genel Kurulu'na hâkim ve savcılarını görevden alınma yetkisini vermektedir. Temmuz 2016'daki darbe girişiminden bu yana, yargının üçte birini temsil eden bu olağanüstü kurallara göre yaklaşık 4000 hâkim ve savcı görevden alınmıştır⁹.
83. Bu bağlamda GRECO, HSK'nın yapısı ile ilgili endişelerinin de bu tavsiye ile ilgili olduğunu yineleyebilir. Bununla birlikte, önceki paragrafta açıklandığı üzere, Temmuz 2021'e kadar devam edecek olan HSK tarafından mahkemesiz ihraçlar haricinde ihraçlara karşı temyiz başvurularının Danıştay nezdinde mümkün olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle, şimdilik olumlu bir adım olsa da, bu kısmen tavsiyenin ikinci kısmına yanıt vermektedir.
84. GRECO, tavsiye xv'in kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xvi.

85. *GRECO, Adalet Bakanının, hâkim ve savcılarının görev dokunulmazlıklarının kaldırılabilmesine ilişkin izin verebilme yetkisinin yargıya (örneğin, üst düzey hâkimlerden oluşan bir panel veya HSK) devredilmesini ve bu hususun mevzuatta açık bir şekilde belirtilmesini tavsiye etmiştir.*
86. GRECO, hem Uyumluluk Raporunda hem de ilk Ara Uyumluluk Raporunda bu tavsiyenin uygulanmayacağını tespit etti. GRECO, HSK'nın 2017-2021 Stratejik Planının disiplin sistemini dikkate almak olduğunu ancak tavsiyenin gerekliliklerinin ele alınmasına dair hiçbir işaret bulunmadığını not etmiştir. Dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin mevcut prosedürle ilgili olarak, Adalet Bakanının işlevsel dokunulmazlığın kaldırılması bakımından izin verme veya soruşturma yapmama yetkisini kaldırmak için GRECO'nun bu tavsiyeyi yapmasına neden olduğu şekilde ve Değerlendirme Raporunda da açıklandığı üzere bu hususun hiç değişmediği görülmüştür. İlk Ara Uyumluluk Raporunda GRECO, verilen bilgilerin, hakimlerin işlevsel dokunulmazlığının kaldırılmasıyla ilgili spesifik sorudan ziyade HSK tarafından yürütülen disiplin soruşturmalarına ilişkin değişikliklerle ilgili olduğunu değerlendirmiştir. Bu nedenle GRECO, Adalet Bakanının hâkim ve savcılarının işlevsel dokunulmazlığının kaldırılmasına izin verme yetkisinin sürdürdüğünü varsaymak durumunda kalmıştır.
87. Türk makamları şimdi, soruşturma sonuçlanana kadar haklarında başlatılan disiplin tedbirleri sırasında bir hâkim veya savcının açığa alınması veya nakledilmesi için alınan geçici tedbirler hakkında bilgi vermektedir (2802 sayılı Kanun, Madde 77). Disiplin veya cezai soruşturmalar nedeniyle geçici izinle nakil veya açığa alma kararları HSK İkinci Dairesinin (6087 sayılı Kanun Madde 9/2-a-3) yetki alanına girmektedir. Adalet Bakanı, HSK Başkanı olarak disiplin prosedürleri ve dairelerin çalışmalarına ilişkin Genel Kurul toplantılarına katılamaz.
88. GRECO, yetkililer tarafından sağlanan bilgileri not eder. Ancak, hâkim ve savcılarının işlevsel dokunulmazlıklarının kaldırılmasına izin verme konusunda HSK Başkanı olarak Adalet Bakanının rolünde herhangi bir değişiklik görülmemektedir. Dahası, söz konusu mesele bir hâkime karşı ceza yargılaması başlatılması için dokunulmazlığın kaldırılmasıyla ilgili olduğundan, disiplin soruşturmalarına yapılan atıf konu dışıdır. Bu

⁸ Ayrıca bkz, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği, kendisinin 1-5 Temmuz 2019 tarihlerindeki Türkiye ziyaretinin akabindeki Rapor, 21. paragraf

⁹ Aynı kısımdaki 19. paragraf

bağlamda durum değişmemiştir. Ek olarak, HSK'nın yapısı ve bunun HSK'nın bağımsızlığı üzerindeki etkisi hakkındaki endişeler de bu tavsiye bağlamında önemlidir. GRECO, bu tavsiye şartlarının karşılanmadığına dair önceki yargısından ayrılamamaktadır.

89. GRECO, tavsiye xvi'nin halen uygulanmadığı sonucuna varmıştır.

Tavsiye xvii.

90. *GRECO, yürütme makamları ile Adalet Akademisi arasındaki kurumsal bağlantıların, yargının Akademisinin ana muhatabı olarak katılımını güçlendirmek için yeniden incelenmesini tavsiye etmiştir.*

91. GRECO, tavsiyenin uygulanmadığını tespit eden hem Uyumluluk Raporu hem de ilk Ara Uyum Raporundaki son kararlarına atıfta bulunur. Uyumluluk Raporunda durum, Değerlendirme Raporundakine göre değişmemiştir. İlk Geçici Uyumluluk Raporunda GRECO, Adalet Akademisinin feshedildiğini ve yerini Hâkimler ve Savcılar Eğitim Merkezi'nin alacağını not etmiştir. Ancak o sırada, feshedilen Akademi'nin görevleri doğrudan Adalet Bakanlığı tarafından yürütülüyordu. GRECO, bu sadece geçici bir çözüm olarak sunulmuş olsa bile, tavsiyenin amaçladığı yönün aksine gittiğini değerlendirmiştir.

92. Türk yetkililer şimdi Türkiye Adalet Akademisinin 2 Mayıs 2019 tarih ve 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden kurulduğunu belirtiyor. Yetkililer, Anayasanın, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari teşkilatların kurulmasını sağladığını iddia etmektedir. Yeni yapısına göre Adalet Akademisi ile Adalet Bakanlığı arasındaki bağlantı bir "ilgili kurum" olma niteliğindedir: bu statü yasama, yürütme ve yargı erklerindeki kuruluşların birinde yer alan ancak özerklik statüsünden de yararlanan kurumlara verilmektedir. Akademi, tüzel kişiliğe sahip, bilimsel, idari ve mali özerkliğe ve özel bütçeye sahip bir kurumdur. Akademi, müfredat ve yazılı/sözlü mezuniyet sınavlarını tanımlama konusunda geniş yeterliliklere sahiptir.

93. Akademi, Başkanlık ve Danışma Kurulundan oluşur. Başkanlık, Cumhurbaşkanı tarafından 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca üç yıl için seçilen Cumhurbaşkanı ve Akademi Daire Başkanlarından oluşur. Danışma Kurulu; Bakanın görevlendirdiği bakan yardımcısının başkanlığında, Bakanlıkta görev yapan üst kademe kamu yöneticileri arasından Bakanın belirlediği üç üye ile üç yıl için belirlenen aşağıdaki üyelerden oluşur: Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından, bölge adliye ve bölge idare mahkemelerinde görev yapan hâkimler arasından seçilen birer kişi, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından adli ve idari yargı ilk derece mahkemelerinde görev yapan hâkimler arasından seçilen birer kişi, Cumhuriyet savcıları arasından seçilen bir kişi, Yükseköğretim Kurulu tarafından öğretim üyeleri arasından seçilen birer kişi, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu Yargıtay üyeleri arasından üç kişiyi, Danıştay Başkanlık Kurulu Danıştay üyeleri arasından iki kişiyi ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu kendi üyeleri arasından bir kişiyi üç yıl için Danışma Kurulu üyesi olarak belirleyebilir. (34 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 7. Madde).

94. GRECO, Türk makamları tarafından sağlanan güncellenmiş bilgileri not eder. Prensipite Türkiye Adalet Akademisi'nin Adalet Bakanlığından ayrı bir organ olarak yeniden kurulmasının olumlu olabileceğini değerlendirirken, kuruluşunun hukuki dayanağının bir yasadan ziyade bir başkanlık kararnamesi olduğunu ve dolayısıyla başlangıcından beri yürütme erkinden tam bağımsızlığını baltaladığını not etmektedir¹⁰. Yetkililerin idari kurumların cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulacağı yönündeki iddialarına rağmen, GRECO, bu yasal dayanağın Akademi'nin varlığını yürütmenin iyi niyetine bağlamış olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca, Adalet

¹⁰ Ayrıca bkz, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği, kendisinin 1-5 Temmuz 2019 tarihlerindeki Türkiye ziyaretinin akabindeki Rapor, 24. paragraf

Akademisini kuran 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, Akademi Başkanı Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır, Danışma Kuruluna Adalet Bakan Yardımcısı başkanlık eder ve Adalet Bakanı bu kurulun üç üyesini Adalet Bakanlığının kıdemli görevlileri arasından atar. Bu, yürütmenin Adalet Akademisi üzerindeki nüfuzun devam ettiğini göstermektedir. Sonuç olarak, mevcut durum tavsiyenin gerekliliklerini karşılayan bir gelişme olarak değerlendirilemez.

95. GRECO, tavsiye xvii'nin halen uygulanmadığı sonucuna varmıştır.

Tavsiye xviii.

96. *GRECO, hâkim ve savcılar için geliştirilen hizmet içi özel eğitimin, bu birbirinden ayrı iki meslek bakımından tesis edilecek etik norm ve davranış kurallarıyla aynı doğrultuda düzenli şekilde yolsuzluğun önlenmesi ve yargı etiği konularında eğitimin de verilmesi şeklinde genişletilmesini tavsiye etmiştir.*

97. GRECO, hem Uyum Raporunda hem de ilk Ara Uyum Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmemiş olduğu sonucuna varmıştır. GRECO, yargı etiğiyle ilgili ileride yapılacak eğitimlerde bir referans oluşturacak olan mesleki ahlak kurallarıyla ilgili devam eden gelişmelere dikkat çekmiştir, ancak bu çalışmalar henüz tamamlanmamıştır. Ara Uyum Raporunda GRECO ayrıca daha önce eğitimden sorumlu olan Türkiye Adalet Akademisi'nin kapatıldığına ve görevlerinin geçici olarak Adalet Bakanlığı'na verildiğine de dikkat çekmektedir. GRECO, eğitimlerin yargının elinde olması gerektiğinin altını çizmiştir.

98. Türk yetkililer, yakın zaman içinde kabul edilen Yargı Etiği Bildirgesine ilişkin eğitimlerin başladığını belirtmektedir. Yetkililere göre, Nisan 2019'dan Mart 2020'ye kadar 2653 hâkim ve savcı Yargı Etiği Bildirgesine ilişkin eğitim aldı ve 2020'nin ikinci yarısında daha fazla eğitim oturumu planlanmaktadır. Dersler, etik, etik değerlerin önemi, hukuk mesleği için gerekli olan etik değerler, ilkeler ve kurallar, yargı etiğine ilişkin ulusal ve uluslararası standartlar gibi konuları kapsamaktadır. Bu dersler sırasında, Yargı Etiği Bildirgesine, Bangalore Yargı Etiği İlkelerine ve Savcılar İçin Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin BM İlkeleri "Budapeşte İlkelerine" atıfta bulunmaktadır. İnsan onuru, eşitlik, bağımsızlık, tarafsızlık, doğruluk, dürüstlük ve tutarlılık ilkeleri, yargıya duyulan güvenin temsil edilmesi, özel hayata saygı duyulması, mesleğe yaraşır olma, kapasite ve nitelik, mesleki dikkat, hesap verebilirlik, hukuki güvenlik, hediye ve fayda sağlama yasağı, adalet, hakkaniyet, saygınlık gibi temel yargı etiği konularında seminerler verilmektedir. Ayrıca, yargı mensuplarının bilgi birikimi, tavır ve tutumlarının mesleğin gerektirdiği şekilde geliştirilmesi sağlanmaktadır. Adalet Akademisi, mesleki ahlak kuralları ve yolsuzluğun önlenmesine ilişkin yeni bir modül hazırlama çalışmalarına devam etmektedir. Yetkililer, hâkim ve savcılarının temel eğitiminin ayrı ayrı verildiğini ve buna uygulama alıştırmalarının da dâhil olduğunu belirtmektedir.

99. GRECO, yetkililerin iletmiş oldukları bilgileri dikkate almaktadır. Yakın zamanda kabul edilen Yargı Etiği Bildirgesine ilişkin düzenli dersler verilmesi memnuniyet verici bir gelişmedir. Aynı zamanda, daha önce de belirtildiği üzere, açıklayıcı kılavuz, tavsiye uyarınca her bir mesleğin kendine has özelliklerinin dikkate alınması ve uygulama eğitimleri açısından oldukça önemli bir araç olacaktır; dürüstlük meselelerine ilişkin mevcut dersler hem hâkimler hem de savcılara verilmektedir. GRECO, uygulama eğitimlerinin özellikle kabul edilecek kılavuza dayanarak planlanmasının (hâkim ve savcılarının yargının bir parçası olarak yerine getirdikleri farklı rollere uygun gerçek hayattan alınan örnekler kullanılarak) önemli olduğunun altını çizmektedir. Yukarıda bahsi geçenler doğrultusunda GRECO, ilerleme kaydedildiğini kabul etmektedir, ancak her bir mesleğe yönelik uygulama eğitiminin daha özgül olması ve Yargı Etiği Bildirgesine ilişkin ileride kabul edilecek kılavuza dayanarak güncellenmesi gerektiğini değerlendirmektedir.

100. GRECO, tavsiye xviii'in kısmen uygulandığı sonucuna varmıştır.

Tavsiye xxi.

101. *GRECO, (i) özellikle çıkar çatışmaları ve diğer dürüstlikle alakalı konularda (hediyeler, reddi hâkim, üçüncü tarafla ilişkiler ve gizli bilgilerin ele alınması, vs.) yeteri oranda rehberlik eden uygulamalı örnekler de dâhil olmak üzere savcıların belirli görevleriyle ilgili mesleki ahlak kurallarının tesis edilmesini ve (ii) bunun kamunun erişimine açık olmasını ve her kategoriden savcının eğitiminde kullanılmasını tavsiye etmiştir.*

102. GRECO, bu tavsiyenin yerine getirilmemiş olduğunu ifade eden son görüşüne Uyum Raporu ve Ara Uyum Raporunda atıfta bulunmaktadır. GRECO, yargı etiği kuralları ve ilgili eğitime ilişkin devam eden çalışmayla ilgili olarak gerçekleşen gelişmeleri not etmiş olduğu xiii ve xviii sayılı tavsiyesi kapsamındaki kendi bulgularına atıfta bulunmuş, ancak tavsiyelere ilişkin şartların yerine getirilip getirilmeyeceğini ifade etmek için de henüz çok erken olduğunu değerlendirmiştir. GRECO, bu tür bir kuralın hâkim ve savcıların farklı görevlerini göz önünde bulundurması gerektiğini eklemiştir. İlk Ara Uyum Raporunda, yargı etiği kuralları konusunda bazı gelişmeler kaydedildiği ve ifade edilenlere göre savcılara ilişkin özel hükümler getirildiği görülmüştür. Ayrıca, kuralların kabul edilmesinin ardından uygulama kılavuzunun planlanacağını düşünülmesine de dikkat çekmiştir. Ancak GRECO ne taslak kanunu ne de uygulama kılavuzunu görmüştür.

103. Türk makamları şimdi xiii sayılı tavsiye kapsamında verilen bilgilere atıfta bulunmakta olup, Yargı Etiği Bildirgesinin hem hâkimleri hem de savcılarını eşit şekilde kapsadığını ifade etmektedir. Bildirge, HSK Genel Kurulunda kabul edilmesinin ardından kamuoyuna duyuruldu. Kılavuz şu an hazırlanmaktadır.

104. GRECO, yetkililerin verdikleri bilgileri dikkate almaktadır. Yargı Etiği Bildirgesinin kabul edilip yayınlanması olumlu bir adımdır. Ancak, GRECO daha önce açıklananın aksine mesleğin özel niteliklerini dikkate alacak şekilde savcılara yönelik herhangi özel bir hüküm bulunmamasından üzüntü duymaktadır. Ayrıca, bildirge sonuç olarak çıkar çatışması olması halinde reddi hâkim meselesini ele almamaktadır. Bildirge kapsamında bulunan ilkeler oldukça soyuttur ve çıkar çatışması kavramı açıkça tanımlanmamış, ilkelere birkaç hükümde sadece değinilmiştir. Son olarak, kılavuz hala hazırlık aşamasındadır. Bu bağlamda, bildirmede bulunan oldukça genel nitelikli ilkeler (örneğin hediyelere ilişkin) ile bu ilkelerin hâkimlik ve savcılık meslekleri arasında herhangi bir ayırım yapmadığı dikkate alındığında, GRECO bu tür kılavuzların gerçekten pratik ve etkili olabilmesi için savcılık görevlerinin günlük işleyişine uyarlanabilecek somut örnekleri içermesinin son derece önemli olduğunu düşünmektedir. Yukarıda bahsi geçenler doğrultusunda, tavsiyenin koşulları kısmen karşılanmıştır.

105. GRECO, tavsiye xxi'in kısmen uygulandığı sonucuna varmıştır.

Tavsiye xxii.

106. *GRECO, (i) savcılık hizmetlerinin hiyerarşik yapısı içerisinde bu tür durumların rapor edilmesi yükümlülüğü de dâhil olmak üzere savcılar bakımından reddi hâkime ilişkin açık kural/kılavuzların geliştirilmesini; ve (ii) bir savcının bu standartlara uymaması halinde başvurulacak tedbirlerin belirlenmesini tavsiye etmiştir.*

107. GRECO, bu tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olduğunu ifade eden son görüşüne Uyum Raporu ve Ara Uyum Raporunda atıfta bulunmaktadır. GRECO, Değerlendirme Raporunun savcılarının reddine ilişkin herhangi bir açık kurala tabi olmadığı ifade edilen bir duruma atıfta bulunduğunu anımsatmıştır. Savcılara geri çekilme/görevden

alınma prosedürü ve yasal sonuçlarıyla ilgili olarak rehberlik sağlanabilir. Ceza Muhakemesi Kanununda öngörülen hâkimlerin reddine ilişkin kurallara göre uygulanan mevcut uygulamanın savcılara kıyas yoluyla uygulanması şeklinde bir uygulama mevcuttur. GRECO, kanunda kesin bir şekilde belirtilmesi gereken savcılarının reddine ilişkin kuralların açık bir şekilde belirtilmemesi durumuna bu uygulamanın kalıcı bir şekilde çare olamayacağını değerlendirmiştir. GRECO Ara Uyum Raporunda daha önce belirtilen savcılarının reddi meselesinin ileride hazırlanacak yargı etiği kanununa dâhil edilmesinin, bahsi geçen kanun henüz kabul edilmediği için gerçekleşmediğine dikkat çekmiştir.

Türk makamları, Cumhuriyet Başsavcılığının Cumhuriyet Savcıları üzerinde bir denetim yetkisi olduğunu belirtmektedir (5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanununun 18. Maddesi). Bu yetkiye Başsavcılığın verimli, uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak görevi dâhildir. Cumhuriyet Başsavcısı, davranış standartlarının ihlali gibi bir durum olması halinde bir savcıcıyı bir dosyadan alıp başka bir dosyaya görevlendirebilmektedir. Soruşturmayı yürüten savcı ile taraflar arasında husumet, akrabalık ilişkisi ya da çıkar çatışması olması ya da ortaya çıkması halinde, taraflardan biri ya da savcı Başsavcıyı duruma ilişkin bilgilendirebilir. Yetkililer, bir savcının sorumluluğu altındaki dosyada çıkar çatışmasının bulunup bulunmadığına ilişkin şüpheye düşmesi durumunda, Başsavcıyı bilgilendirme imkânının bulunduğunu eklemektedir. Benzer şekilde, bir savcının ele aldığı bir dosyanın tarafları da Başsavcıya başvurabilir. Yetkililer, hariç tutma/reddetme halleri savcılık tarafından uygulandığı için konuya ilişkin herhangi bir kural olmadığını ileri sürmektedirler. Bir savcının kendisiyle bir çıkar çatışması bulunan bir dosyada çalışmaya devam ettiği hallerde uygulanan disiplin tedbirleri konusunda, yetkililer HSK İkinci Dairesinin bu durumları Bangalore Yargı Etiği İlkelerine ve Savcılar İçin Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin BM İlkelerinde öngörülen tarafsızlık ve bağımsızlık ilkeleri uyarınca denetlediğini ve HSK'nın 315 sayılı kararının bu konuya ilişkin olarak alındığını eklemektedirler. Çıkar çatışmasına rağmen bir davadan çekilmeyen Cumhuriyet Savcılarının ilişkin HSK İkinci Dairesinin birçok kararı olduğunu da ifade etmektedirler.

108. GRECO, yetkililerin verdikleri bilgileri dikkate almaktadır. Daha önce belirtilenin aksine, Yargı Etiği Bildirgesinin çıkar çatışması durumlarında uygulanacak savcılarının reddi meselesini ele almamasından üzüntü duymaktadır. Verilmiş olan bilgi, savcılarının soruşturma yürüttükleri davada herhangi bir çıkarları bulunup bulunmadığını beyan etmelerini ve bu nedenle davadan çekilmelerini gerektirecek herhangi bir yasal yükümlülük öngörmemekte, ancak sadece Cumhuriyet Başsavcısının davadan sorumlu savcının çıkar çatışmasına ilişkin herhangi bir durum olduğunu öğrenmesi, savcının kendisinin ya da ilgili dosyanın taraflarının meseleyi dikkatine sunması halinde savcıyı davadan alma yetkisi bulunmaktadır. GRECO, bu durumun Türkiye'deki savcılık hizmetlerinin oldukça güçlü hiyerarşik yapısından kaynaklandığını anlamaktadır. GRECO, bu alandaki disiplin işlemleri bağlamında yetkililerin HSK İkinci Dairesinin çıkar çatışması halinde bir davadan çekilmeyen savcılara ilişkin birçok dosyayı ele aldığına ilişkin ifadelerini dikkate almaktadır. GRECO, HSK İkinci Dairesinin verdiği kararlara karşın, bu durumun özellikle savcılık hizmetlerinin hiyerarşik yapısı içerisinde bu tür durumları bildirme yükümlülüğü getiren ve ihlal halinde yaptırımları öngören Cumhuriyet Savcılarının reddine ilişkin açık kuralların bulunması gerektiğinin bir göstergesi olduğunu değerlendirmektedir. Sonuç olarak, GRECO bu tavsiyenin yerine getirilmesine ilişkin ilerleme kaydedildiğini değerlendirememektedir.

109. GRECO, tavsiye xxii'nin kısmen uygulandığı sonucuna varmıştır.

III. SONUÇLAR

111. **Yukarıda belirtilen hususlar göz önüne alındığında GRECO, Türkiye'nin Dördüncü Tur Değerlendirme Raporunda yer alan 22 tavsiyeden 3 tanesini tatmin edici şekilde yerine getirmiş veya ilgilenmiş olduğu sonucuna varmıştır.** Geriye kalan tavsiyelerden dokuzunu kısmen yerine getirmiş, on tanesini ise yerine getirmemiştir.
112. Daha spesifik olarak belirtmek gerekirse, xiv, xix ve xx sayılı tavsiyeler tatmin edici şekilde yerine getirilmiş; iii, iv, vii, x, xiii, xv, xviii, xxi ve xxii sayılı tavsiyeler kısmen yerine getirilmiş ve son olarak s i, ii, v, vi, viii, ix, xi, xii, xvi ve xvii sayılı tavsiyeler yerine getirilmemiştir.
113. Milletvekilleriyle ilgili olarak, *Ara* Uyum Raporunun kabul edilmesinden bu yana GRECO'nun tavsiyelerini uygulayacak somut herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. Uyum Raporu ile *Ara* Uyum Raporu arasında herhangi bir gelişme bildirilmemesini son derece üzüntü verici bulmaktadır. TBMM milletvekilleri için Etik Davranış Kanun tasarısı önceki yasama döneminde görüşülmemiş olup mevcut yasama döneminde de halen görüşülmeyi beklemektedir. Ayrıca, GRECO, teklif edilen bu kanunun ilgili birtakım hususlarda (örneğin, hediyeler, çıkar çatışmasının plansız şekilde ifşası, malvarlığına ilişkin beyanların doğrulanması ve kamuya duyurulması, vs.) yeterli detayı sunmayan bir çerçeve metin olduğunu not etmiştir. Buna ek olarak, Uyum Raporunda hâlihazırda vurgulandığı üzere, yasama sürecinin şeffaflığını arttırma ihtiyacı da dâhil olmak üzere, yasama sürecinde kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin kuralları ve milletvekillerinin dürüstlüğünü sağlamak üzere alınması gereken eksik tedbirleri belirtmek suretiyle Değerlendirme Raporunda vurgulanan birtakım eksiklikler halen değinilmeyi beklemektedir (örneğin, daimi bir gizli istişare mekanizması, fiili göreve başlatma ve meclis etik kurallarına ilişkin hizmet içi eğitim).
114. Hâkim ve savcılarla ilgili olarak, Uyum Raporunun ve *Ara* Uyum Raporunun kabul edilmesinden bu yana bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ayrım yapmadan hem hâkimleri hem de savcıları kapsayan bir Yargı Etiği Bildirgesi kabul edilmiş ve yayınlanmıştır. Bu Bildirge bazı genel ilkeleri kapsamaktadır fakat oldukça soyuttur; hâkim ve savcılarının farklı görevlerinin özelliklerini ele alan ve her bir mesleğe ilişkin somut örnekler veren, mümkünse iki ayrı belge şeklinde bir kılavuzun da Bildirgeye eklenmesi gerekmektedir. Çıkar çatışmasının net bir tanımı bulunmamaktadır ve hediye ve üçüncü taraflarla iletişime ilişkin kuralların ciddi anlamda geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, hâkim ve savcı reddi meselesi daha önce bildirilenin aksine Yargı Etiği Bildirgesinin dışında tutulmuştur.
115. Daha önceki raporlarında da belirtildiği üzere, GRECO tavsiyeleri için vurgulanmakta olan sebepler hala yerinde kalmış görünüyor, zira, yargı bağımsızlığını zayıflatmış olan ve yargının şu an Değerlendirme Raporunun kabul edildiği zamana kıyasla yürütme ve siyasi güçten daha da az bağımsız olmasına neden olmuş temel yapısal değişiklikler meydana gelmiştir. Bu bağlamda, GRECO Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 2019 yılında verdiği yargı sürecinin açığa vurulmamış siyasi amaçlarla kötüye kullanılmasıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 18. Maddesinin ihlal edildiğine ilişkin kararını da dikkate almaktadır.¹¹ Ayrıca, 21 Şubat 2020 tarihinde, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanı'na bir mektup göndermiş¹² ve tutuklu yargılanmasının AİHS'in 5. Maddesini ihlal ettiğine ilişkin kararı doğrultusunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi başvuranının tahliye edilmesinin ardından Hâkim ve Savcılar Kurulunun İstanbul Ağır Ceza Mahkemesinin üç hâkimine ilişkin disiplin işlemleri başlatmasına ilişkin endişesini ifade etmiştir.

¹¹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 20 Kasım 2018 kararı; 10 Aralık 2019 Kavala vs. Türkiye kararı; 18. Madde uyarınca benzer olgulara ilişkin Selahattin Demirtaş No.2 vs. Türkiye Mahkemesinin Kısmi Kararı davanın devam ettiği Büyük Daire'ye iletilmiştir.

¹² Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'nin Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanı'na mektubu, 21 Şubat 2020.

116. GRECO tarafından daha önceki raporlarda da vurgulandığı üzere, yeniden kurulmuş Hâkimler ve Savcılar Kurulu – eski Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yerini alan – Cumhurbaşkanı ve TBMM tarafından atanan üyelerden oluşmakta olup hiçbir üye hâkim ve savcının bizatihi kendileri tarafından seçilmemekte olup, bu durum bağımsız ve özerk bir yargıya ilişkin Avrupa standartlarına ters düşmektedir. Ayrıca, yürütüme organı, yargının idaresine ilişkin kritik öneme sahip birtakım konulardaki etkisini sürdürmüştür: hâkim ve savcı adaylarını seçme ve işe alma süreci, yargı çalışanlarının rızaları dışında başka bir göreve verilmesi, disiplin prosedürleri, ve hâkimlerin eğitimi. Hâkim ve savcılarının eğitimi bağlamında, Yargı Etiği Bildirgesine ilişkin dersler başlamıştır fakat ileride detaylı bir kılavuza dayanan daha pratik eğitimlere ihtiyaç duyulmaktadır.
117. Yukarıda bahsi geçen hususlar ışığında, GRECO, tavsiyelere olan mevcut uyumluluk seviyesinin, Prosedür Kurallarının 31. Kural 8.3 sayılı paragrafında öngörülen anlamla "evrensel şekilde yetersiz" olmaya devam ettiği sonucuna varmıştır.
118. Prosedür Kurallarının 32. Kural 2.i sayılı paragrafını uygulamak suretiyle, GRECO, Türk heyet başkanından en geç 31 Ekim 2021 tarihine kadar yerine getirilmemiş tavsiyeleri uygulamak üzere alınan tedbirleri gösteren bir rapor hazırlamasını rica etmektedir (belirtmek gerekirse i ile xiii arasındaki tavsiyeler, xv ile xviii, ve xxi ve xxii sayılı tavsiye).
119. Buna ek olarak, Prosedür Kurallarının 32. Kural 2. paragraf (ii.b) sayılı bendine uygun olarak, GRECO, kendi Başkanından Türk heyeti başkanına ilgili tavsiyelerle olan uyumsuzluğa ve en kısa sürede somut bir gelişme elde etme amacıyla kararlı bir şekilde eyleme geçme ihtiyacına dikkat çeken bir mektup yazmaya davet eder.
120. Son olarak, GRECO, Türk makamlarını, en kısa sürede, raporun yayınlanıp ulusal dile tercüme edilmek üzere yetki vermeye ve bu tercümeyle kamuoyuyla paylaşmaya davet eder.