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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DÖRDÜNCÜ AŞAMA DEĞERLENDİRMESİ

Kabul Tarihi: 9 Haziran 2023
Noktalama : 7 Aralik 2023

Kamu
GrecoRC4(2023)12

DÖRDÜNCÜ AŞAMA DEĞERLENDİRMESİ

Milletvekilleri, hâkim ve savcılar bakımından yolsuzluğun önlenmesi

DÖRDÜNCÜ ARA UYUM RAPORU

TÜRKİYE

GRECO'nun 94. Genel Kurulu'nda Kabul Edilmiştir
(Strasbourg, 5-9 Haziran 2023)

GRECO Secretariat
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Directorate General I
Human Rights and Rule of Law
Information Society and Action
against Crime Directorate

I. GİRİŞ

1. Türkiye hakkında Dördüncü Aşama 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 Aşama Değerlendirmesi, "milletvekilleri, hâkim ve savcılar bakımından rüşvetin önlenmesini" ele alır.

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 şekilde yerine getirildiği sonucuna varılmıştır. Bu sonuç göz önüne alındığında GRECO, Usul Kuralları'nın yeniden düzenlenen 31'inci Maddesinin 8.3'üncü Fıkrası uyarınca, tavsiyelere çok düşük düzeyde uyum sağlanmasının "genel anlamda 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 yeniden düzenlenen 31'inci Maddesinin 8.3'üncü Fıkrası uyarınca, tavsiyelere mevcut uyumun halen "genel anlamda tatmin edici olmadığı" sonucuna varmıştır.

4. GRECO'nun 86. Genel Kurulu'nda kabul edilen (29 Ekim 2020) İkinci Ara Uyum Raporu'nda, GRECO, yirmi iki tavsiyeden üçünün Türkiye tarafından tatmin edici şekilde yerine getirildiği, dokuz tavsiyenin kısmen yerine getirildiği ve onunun ise yerine getirilmediği sonucuna varmıştır. GRECO, tavsiyelere hali hazırda uyumun "genel anlamda tatmin edici olmadığı" kanaatindedir.

5. GRECO'nun 90. Genel Kurulu'nda kabul edilen (25 Mart 2022) Üçüncü Ara Uyum Raporu'nda GRECO, tavsiyelere uyum düzeyinin "genel anlamda tatmin edici olmadığı" kanaatindedir. Usul Kuralları'nın 32'nci Maddesinin 2.i) Fıkrasının uygulanmasına yönelik olarak GRECO, Türkiye delegasyon başkanlığından, en geç 31 Mart 2023 tarihine kadar, yerine getirilmeyen tavsiyelerin (tavsiyeler i ila xiii, xv ila xviii, xxi ve xxii) uygulanması açısından alınan tedbirlerle ilgili bir rapor hazırlamasını talep etmiştir. 17 Nisan 2023'de sunulan söz konusu rapor, işbu raporun temelini teşkil eder

6. Bu Dördüncü Ara Uyum Raporu, Üçüncü Ara Uyum Raporu'nun kabul edilmesinden bu yana yerine getirilmemiş tavsiyelerin uygulanmasındaki ilerlemeyi değerlendirir ve Türkiye'nin bu tavsiyelere uyum düzeyine dair genel bir değerlendirme yapar.

7. GRECO, uyum süreci ile ilgili Raportörlerin atanması amacıyla Hollanda (parlamenterler meclisi bakımından) ve Hırvatistan'ı (yargı kurumları bakımından) seçmiştir. Atanan Raportörler, Hollanda adına Sn. Beatrice Keunen ve Hırvatistan adına Sn. Mladen Bručić Matic olmuştur. Bu raporun hazırlanmasında, GRECO Sekretaryası kendilerine destek sağlamıştır.

II. ANALİZ

8. GRECO, Değerlendirme Raporu'nda Türkiye'ye yönelik 22 tavsiyeyi ele almıştır. Üçüncü Ara Uyum Raporunda GRECO, üç tavsiyenin (xiv, xix ve xx) tatmin edici şekilde yerine getirildiği; dokuz tavsiyenin (iii, iv, vii, x, xiii, xv, xviii, xxi ve xxii) kısmen yerine getirildiği ve on tavsiyenin (i, ii, v, vi, viii, ix, xi, xii, xvi ve xvii) ise yerine getirilmediği sonucuna varmıştır. Bir gelişme kaydedilmediğinden bahisle, GRECO kalan tavsiyelere ilişkin Ara Uyum Raporu'nda aynı sonuçlara varmıştır. İkinci

Ara Uyum Raporu'nda GRECO, tavsiye xiv'ün tatmin edici şekilde yerine getirildiği ve xiii, xv, xviii ve xxi'in de kısmen yerine getirildiği kanaatindedir. Yerine getirilmeyen tavsiyelere uyum konusu aşağıda ele alınmıştır.

Milletvekilleri bakımından yolsuzluğun önlenmesi

Tavsiye i ila vii

9. *GRECO:*

- *Yasama sürecinin şeffaflığının aşağıda belirtildiği şekilde artırılması yönünde tavsiyede bulunmuştur: (i) sivil toplum grupları ve vatandaşlar bakımından kamuoyunda istişarelerde bulunulmasına yönelik kuralların geliştirilmesi; (ii) kamuoyunda anlamlı düzeyde istişare edilmesine ve mecliste 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 sunulmasının sağlanması (tavsiye i)*

- *Çeşitli çıkar çatışması durumlarını kapsayacak şekilde (hediyeler ve diğer avantajlar, yan faaliyetler, görev süresi bitimi sonrasında çalışma durumu, lobi faaliyetlerinde bulunan kişiler dâhil olmak üzere üçüncü taraflarla iletişim kurma, vs.), milletvekillerine yönelik etik davranış ilkelerinin kabul edilmesi yönünde tavsiyede bulunmuştur (tavsiye ii);*

- *Meclis çalışmaları esnasında ortaya çıkabilecek kişisel/mali çıkar çatışmaları durumlarında milletvekillerine yönelik "özel olarak bildirimde bulunma" koşulunun getirilmesi ve bu tür durumlar için kurallar belirlenmesi tavsiyesinde bulunmuştur (tavsiye iii);*

- *Milletvekillerinin görev ve sorumluluklarıyla uyumlu olmayan yan faaliyetlerin gözden geçirilmesini ve bu faaliyetler sonucunda ortaya çıkabilecek çıkar çatışmalarına çözüm bulmak amacıyla kapsamlı ve uygulanabilir bir yasanın hazırlanmasını tavsiye etmiştir (tavsiye iv);*

- *(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 (tavsiye v);*

- *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 (tavsiye vi);*

- *(i) 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 (Tavsiye vii);*

10. GRECO, Üçüncü Ara Uyum Raporu'nda tavsiye i, ii, v ve vi'nin yerine getirilmediği ve tavsiye iii, iv ve vii'nin kısmen yerine getirildiği sonucuna vardığını hatırlatır.

11. Türk yetkililer, bu tavsiyelerin yerine getirilmesinde kaydedilen ilerlemeye dair herhangi başka bir bilgi vermemiş olup bunların incelenmesine devam edildiğini belirtmiştir.

12. Herhangi bir somut ilerleme olmadığından, GRECO, tavsiye iii, iv ve vii'nin halen kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Hâkim ve/veya savcılar bakımından rüşvetin önlenmesi

Tavsiye viii

13. *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.*

14. GRECO, bu tavsiyenin daha önceki uyum raporlarında yerine getirilmediğini hatırlatır. Üçüncü Ara Uyum Raporunda GRECO, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) oluşumunun, bilhassa hâkimlerin kariyerleriyle ilgilenen özerk kurumların üyelerinin en az yarısının kendi meslektaşları tarafından seçilmesini gerekli kılan Avrupa Konseyi standartları ile GRECO'nun uygulamalarıyla açıkça uyumlu olmadığına dair daha önceki bulgularını yinelemiştir. Mevcut durumda HSK'ya halen Adalet Bakanı'nın başkanlık etmekte ve Adalet Bakan Yardımcısı da Kurul üyesiyken, diğer üyelerin hiçbiri hâkimlerin meslektaşları arasından hâkimler tarafından seçilmemektedir.

15. Türk yetkililer, bu tavsiyeye dair herhangi yeni bir bilgi vermemiştir.

16. GRECO, tavsiye viii'in halen yerine getirilmediği sonucuna varmıştır.

Tavsiye ix

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

18. GRECO, bu tavsiyenin önceki uyum raporlarında uygulanmadığını hatırlatır. GRECO, yeni adayların mesleğe kabulünün son aşamasında, HSYK'nin yerine HSK'nın gelmesi dışında durumun değişmediğini kaydetmiştir. Adalet Bakanlığı'nın mesleğe kabul sürecinde öncü ve karar verici bir rol oynadığına dair Değerlendirme Raporu'nda ifade edilen mevcut durum değişmemiştir. Hiçbir üyesi hâkimler tarafından seçilmeyen HSK'nın yapısı açısından ifade edilen endişeler dikkate alındığında GRECO, hâkimlerin seçim ve mesleğe alım süreçlerinde yürütme erkinin kontrolünün daha fazla artmasından endişe duymuştur.

19. Türk yetkililer, bu tavsiyeye dair herhangi yeni bir bilgi vermemiştir.

20. GRECO, tavsiye ix'un halen yerine getirilmediği sonucuna varmıştır.

Tavsiye x

21. *GRECO, tüm hâkim ve savcı adaylarının, kamuoyuna açık ve Avrupa standartlarıyla uyumlu kesin ve nesnel kriterlere dayalı olarak etik davranış ve dürüstlük konularında denetlemeye tâbi olması hususunda tavsiyede bulunmuştur.*

22. Bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varan önceki uyum raporlarına atıfta bulunulmaktadır. GRECO, daha önce bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiği kanaatine sebep olan akademisyen adaylara yönelik bazı denetimlerin yapılıyor olmasından memnuniyet duymuştur. Ancak, dürüstlük denetimleri ile ilgili mevcut kriterlerin

tavsiyenin gerektirdiği ölçüde net olup olmadığı sorusu halen mevcuttur. GRECO, çok sayıda yönetmeliği incelemiş ve bu düzenlemelerin yargı mensubu olmadan önce doğrudan dürüstlük denetimlerine değinmediğini tespit etmiştir.

23. Türk yetkililer, bu tavsiyeye dair herhangi yeni bir bilgi vermemiştir.

24. Herhangi bir gelişme olmadığından, GRECO, tavsiye x'un halen kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xi

25. *GRECO, hâkim/savcıların etik davranış ve dürüstlük hususundaki değerlendirmelerinin kamuoyuna açık ve Avrupa standartlarıyla uyumlu kesin ve nesnel kriterlere dayalı olmasına dair tavsiyede bulunmuştur.*

26. GRECO, bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varan önceki uyum raporlarına atıfta bulunur. GRECO, bu tavsiyenin amacının 2019 yılında kabul edilen Yargı Etiği Bildirgesi gibi yargı etiği belgesiyle eş anlamlı olmayan hâkim/savcıların değerlendirilmesine yönelik kamuoyuna açık net ve nesnel kriterler belirlemek olduğunu vurgulamıştır. GRECO, daha önce Yargı Etiği Bildirgesinin hâkim/savcıların değerlendirilmesine yönelik kamuoyuna açık net ve nesnel kriterlerden yoksun olduğu kanaatine varmıştır.

27. Türk yetkililer, birtakım ilkeleri ve etik değerleri sıralayan Yargı Etiği Bildirgesinin HSK'nın hâkim ve savcıların etik davranışlarının değerlendirilmesinde referans belge olduğunu yinelemiştir. İlgili metne çevrimiçi olarak erişilebilmektedir[1] ve hâkimler ile savcılara dağıtılmış, mahkemelerde sergilenmektedir. Yetkililer ayrıca HSK Genel Kurulu tarafından 30 Nisan 2020 tarihinde kabul edilen Yargı Etiği Bildirgesinin uygulanmasına ilişkin tavsiyeye atıfta bulunmaktadır. Yargı Etiği Bildirgesi etik kurallara ilişkin başvurular ile bu kurallara ilişkin ihlal iddialarının ele alınması ve bu hususlarda karar verilmesi sürecini tanımlamaktadır. Yukarıda bahsi geçen ilkelerin uygulanması huşunda bir tereddüt yaşanması halinde, hâkim ve savcılar ilgili ilkelerin ihlalinin önlenmesi amacıyla HSK'ya danışabilmektedir. Bununla birlikte, yetkililer Yargı Etiği Bildirgesi kapsamında sosyal medya kullanımına ilişkin Kılavuzun 8 Mart 2022 tarihinde HSK Genel Kurulu tarafından kabul edildiğini ifade etmiştir. Hâkim ve savcıların sosyal medya ile dijital platformlarda sergilediği etil davranış örüntüleri, somut örnekler üzerinden detaylı olarak açıklanmaktadır.

28. GRECO, büyük oranda önceki uyum raporlarında hâlihazırda sunulmuş olan bilgileri yansıtan yetkililerin ilettiği bilgileri dikkate alır. Yetkililerin bir kez daha, GRECO'nun hâlihazırda bu tavsiye açısından yeterli bir cevap olarak değerlendirmediği 2019 tarihli Yargı Etiği Bildirgesine atıfta bulunmasını üzüntüyle karşılar. GRECO, uygulanması açısından Bildirgenin HSK Genel Kurulunun tavsiyeleri ile kesinlikle meseleye değer katmış olan sosyal medya kullanımına ilişkin Kılavuzla desteklenmiş olduğunu kaydeder. Ancak, GRECO hâkimlerin/savcıların değerlendirilmesine yönelik kesin ve nesnel kriterlerin kabul edilmesinin, öncelikle ve hepsinden önemlisi davranış standartlarını ele alan bir yargı kılavuzundan farklı olduğunu yineler. Ayrıca, "onur", "dürüstlük" ve "güven" gibi kavramlar belirsizdir ve hâkimleri/savcıları keyfi şekilde değerlendirilmelerden korumak için bu kavramların daha kesin ve nesnel olması gerekmektedir (ayrıca bakınız Değerlendirme Raporu paragraf 140). Yetkililer, hâkim

[1] Türkçe: https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/41eaeb89-7c48-44ac-b3de-575ee357691c.pdf ve İngilizce (Declaration of Ethics for Turkish Judiciary): https://www.cjp.gov.tr/judicial-ethics

ve savcıların düzenli iç değerlendirmeleri açısından kullanılabilecek kriterleri düzenlerken faydalı olabilecek çeşitli esin kaynaklarından faydalanabilirler.[2]

29. GRECO, tavsiye xi'in halen yerine getirilmediği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xii

30. *GRECO, (i) hâkim/savcıların yerlerinin rızalarına aykırı olarak değiştirilme olasılığının azaltılarak yargı mensuplarının görev sürelerine ilişkin teminatın önemli oranda güçlendirilmesini, bu tür süreçlerin nesnel kriterler esas alınarak yönlendirilmesini ve bir inceleme mekanizmasına (temyiz) tabi olmasını ve (ii) Adalet Bakanlığının geçici görevlendirmelerle ilgili sürece müdahil olma yetkilerinin kaldırılmasını tavsiye etmiştir.*

31. GRECO, önceki uyum raporlarında bu tavsiyenin yerine getirilmediğini hatırlatır. Üçüncü Ara Uyum Raporunda GRECO, durumda herhangi bir değişiklik olmadığını kaydetmiş ve tavsiyenin ilk kısmının halen yerine getirilmediği değerlendirmiştir. Tavsiyenin ikinci kısmına ilişkin, geçici görevlendirme süreciyle ilgili Adalet Bakanı'nın yetkilerinin kaldırılması ihtimaline dair yetkililer yeni bir bilgi vermemiştir.

32. Türk yetkililer, bu aşamada hâkim ve savcıların atanması ve yerlerinin değiştirilmesi sisteminin ülkenin belirli coğrafi koşullarının dikkate alınacak şekilde düzenlendiğini açıklamaktadır. Bölgeler arasındaki eşitsizlik (ekonomik, sosyal ve kültürel koşullar, sağlık, ulaşım gibi) nedeniyle bazı illerin diğerlerine kıyasla yargı mensuplarınca daha fazla talep edilmesi ihtimali söz konusudur. Bu nedenle, işlerin istikrarını ve eşitlik ilkesini sekteye uğratmamak amacıyla mutlak bir coğrafi teminat verilememektedir.

33. Aynı zamanda, yetkililer atama kararlarının itiraz üzerine yeniden inceleme/inceleme olasılığına da tabi olması gerektiğini tasdik etmektedir. Bu kararlar HSK'nın Birinci Dairesinin ve HSK'nın Genel Kurulunun yetki alanında bulunmaktadır. Yetkililer 2021 yılında 540 yeniden inceleme talebinde bulunulduğunu ve bunların 106'sının kabul edilerek, 434'ünün reddedildiğini ifade etmektedir. 2022 yılında, 823 yeniden inceleme talebinde bulunulmuş, bunların 121'i kabul edilmiş ve 702'si reddedilmiştir.

34. Yetkililer ayrıca Mart 2021 tarihli İnsan Hakları Eylem Planının, bölge adliye mahkemelerinde ya da bölge idare mahkemelerinde görev yapan hâkim ve savcıların talepleri olmaksızın ya da haklarında disiplin soruşturması bulunmaksızın ilk derece mahkemelerine atanmamasını sağlayacak bir garantinin getirileceğini düzenlediğini bildirmektedir. Bununla birlikte, Eylem Planı hâkimlerin bölge bazlı atama sisteminin yargı süreçleri sırasında sıklıkla hâkim değişikliğini önlemeye yönelik olarak gözden geçirileceğini de ifade etmektedir; hâkim ve savcılara coğrafi bir garanti de sunulacak olup hâkimlik görev teminatının güvence altına alınması da güçlendirilecektir.

35. GRECO, hâkimlerin bölge bazlı atama sistemine ilişkin yetkililerin sundukları açıklamaları dikkate alır. Ayrıca, atama kararlarının yeniden değerlendirilmesi taleplerinin HSK tarafından düzenli olarak incelendiğini kaydeder. Ancak, GRECO endişelerinin temelde, HSK'nın yeni yapısı ile hâkim ve savcıların bir yargı bölgesinden diğerine nakledilmeleri kararında HSK'nın rolü bulunurken, aynı zamanda bu hususa ilişkin itiraz mercii olarak hareket etmesiyle bağlantılı olduğunu hatırlatır. Bu bağlamda herhangi bir değişiklik bulunmadığından, GRECO tavsiyenin ilk kısmının

[2] Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi'nin (CCJE) yargının bağımsızlığı ve hâkimlerin azledilememesine dair standartlara ilişkin 1 sayılı Görüşü (2001), yargı içerisinde yükselmenin yetkinlik, dürüstlük ve deneyim gibi nesnel kriterlere dayanması gerektiğini ifade etmektedir. Avrupa Yargı Konseyleri Ağı 2012-2013 raporunda, nitel ve nicel göstergeleri bir araya getiren kapsamlı değerlendirme kriterleri oluşturulmasını tavsiye etmektedir. Ayrıca bakınız CCJE'nin hâkimlerin çalışmalarının değerlendirilmesi, adaletin kalitesi ve yargının bağımsızlığına saygı duyulmasına dair 17 sayılı Görüşü.

yerine getirildiğini değerlendirememektedir. Tavsiyenin ikinci kısmına ilişkin GRECO, Adalet Bakanının hâkimleri geçici olarak farklı yargı bölgelerine atayabilmesine izin veren hükmün kaldırılacağını İnsan Hakları Eylem Planında belirtildiğini kaydeder. Bu durum, olumlu bir gelişme arz etmektedir ve aynı zamanda tavsiyeye de cevap verecektir. Bu süre zarfında, tavsiyenin ikinci kısmının henüz tamamen yerine getirildiği değerlendirilememektedir.

36. GRECO, xii sayılı tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xiii

37. *GRECO, (i) çıkar çatışmaları ve dürüstlükle alakalı diğer hususlarda (hediyeler, reddi hâkim, üçüncü tarafla ilişkiler ve gizli bilgilerin ele alınması, vs.) yeterli ölçüde rehberlik sunan uygulamalı örnekler de dâhil olmak üzere hâkimlerin belirli görevleri için etik davranış ilkelerinin belirlenmesini ve (ii) bunların halka açık olmasını ve her sınıftan hâkimin eğitiminde kullanılmasını tavsiye etmiştir.*

38. Bu tavsiyenin, insan haklarına saygı, bağımsızlık, tarafsızlık, yerindelik, gizlilik gibi ilkeler çerçevesinde genel ilkeleri bir araya getiren Yargı Etiği Bildirgesi'nin kabul edilmesinin ardından, İkinci Ara Uyum Raporu'nda kısmen yerine getirildiği kaydedilmiştir. GRECO, bu ilkelerin konuyla alakalı olmakla beraber daha genel ve soyut nitelikte olduğunu ve çok net tanımlanmamış olan çıkar çatışması ile üçüncü taraflarla iletişim gibi olgular başta gelmek üzere bir dizi önemli mevzuunun tek bir yerde değil de farklı farklı ilkelere yayılarak ele alındığını gözlemlemiştir. Ayrıca, Yargı Etiği Bildirgesi, tavsiyede belirtilen ve gerekli görülen durumun aksine, çıkar çatışmalarında reddi hâkim meselesine değinmemiştir. Son olarak, Yargı Etiği Bildirgesi, her bir mesleğin kendine has özelliklerini göz önünde bulundurmamıştır; örneğin hâkimlerin ve savcıların görevleri, doğası gereği birbirinden oldukça farklı olmasına rağmen Bildirge'de hâkimler ve savcılar için tüm ilkeler ayrım yapmadan aynı şekilde uygulanmıştır. Yargı Etiği Bildirgesi'nin içeriğine ilişkin yeni bilgi olmaması nedeniyle, bu tavsiye Üçüncü Ara Dönem Uyum Raporu'nda kısmen yerine getirilmeye devam etmiştir.

39. Türk makamları, hediyelere ilişkin somut bir kuralın Yargı Etiği Bildirgesi'nin 7.9. maddesinde yer aldığını bildirmiştir. Ayrıca, HSK Genel Kurulu'nun 25 Eylül 2019 tarihinde kabul ettiği ve danışma işlevini yerine getiren karar, Bildirge'nin uygulanmasına ilişkin bazı yönlendirmelerde bulunmuştur. Yetkililer ayrıca Bildirge'nin 6. Bölümünün gizliliğe ayrıldığını ve altı alt maddede gizli bilgilerin korunmasına ilişkin kurallar içerdiğini, 4. Bölümün ise yedi alt maddede bütünlük ve tutarlılığı ele aldığını belirtmiştir. Çıkar çatışması durumları ilk derece mahkemeleri için usul kanunlarında düzenlenmiştir [3]. Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeleri ile ilgili olarak, 6087 sayılı HSK Kanunu'nun 40. ve 41. maddeleri, davaya bakamama veya davadan çekilme gibi reddi hâkim meselelerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Yetkililer bu bağlamda, tavsiye kararının kapsadığı hususlar Türkiye'nin adalet sisteminde yasal korumaya tabi olduğu için, Yargı Etiği Bildirgesi'nden ayrı olarak ayrıntılı düzenlemelere ihtiyaç duyulmadığının düşünüldüğünü belirtmiştir. Son olarak yetkililer, Bildirge'de yer alan kuralların hâkim ve savcıları kapsamakla birlikte, meslek öncesi eğitimde hâkim ve savcı adaylarına, meslek içi eğitimde ise hâkim ve savcılara, hâkimlik ve savcılık mesleği geçmişi olan eğitmenler tarafından her meslek grubuna özel olarak ayrı ayrı uygulamaya dönük örnekler verildiğinin altını çizmiştir.

40. GRECO, yargısal davranışa ilişkin ilave düzenlemelere gerek olmadığını düşünen yetkililerin tutumunu dikkate almıştır. Yargı Etiği Bildirgesi bazı ilgili kuralları içermekle birlikte GRECO, tavsiyenin ilk bölümünün gerektirdiği üzere, çıkar

[3] 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu.

çatışmaları ve üçüncü taraflarla temaslar gibi konularda uygulamaya yönelik rehberliğe ve daha fazla ayrıntıya ihtiyaç duyulduğunu tekrarlamıştır. Bununla birlikte GRECO, Yargı Etiği Bildirgesi'nin kamunun erişimine açılmış olmasını ve hâkimlerin eğitiminde kullanılmasını memnuniyetle karşılamıştır. Bu nedenle GRECO, tavsiye kararının tam olarak yerine getirilebilmesi için yetkilileri, hâkimlik mesleğinin özelliklerini dikkate alarak Yargı Etiği Bildirgesi'ne ilişkin daha fazla rehberlik hizmeti hazırlamaya teşvik etmiştir. Bu rehber, çıkar çatışması durumlarının nasıl tespit edileceği ve yönetileceğinin yanı sıra dürüstlükle ilgili diğer konularda, ortaya çıkabilecek durumlara ilişkin gerçek hayattan örneklerle birlikte uygulamaya dönük tavsiyeler içermelidir.

41. GRECO, xiii sayılı tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xv

42. *GRECO, (i) hâkim ve savcılara karşı disiplin soruşturması sisteminin, yürütme erklerinin usulsüz etkisinde kalmaksızın nesnel kriterlerin yönlendirdiği 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.*

43. GRECO, bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varan İkinci Ara Uyum Raporu'na atıfta bulunmuştur. Tavsiyenin ilk kısmına ilişkin GRECO, hâkim ve savcılara karşı disiplin soruşturması sistemi bakımında, Adalet Bakanı başta olmak üzere, yürütme erklerinin usulsüz etkisinde kalmaksızın nesnel kriterlerin yönlendirdiği bir süreç tesis etmeyi amaçlayan geniş çaplı bir değerlendirmenin bulunmadığını kaydetmiştir. Ayrıca Adalet Bakanı, herhangi bir disiplin soruşturması açılmadan önceki sürece de müdahil olmaktadır. Üçüncü Ara Uyum Raporu'nda GRECO, somut bir gelişme olmadığı için tavsiyenin ilk kısmının yerine getirilmediğini değerlendirmiştir. Tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak GRECO, olağan ve kısa süreli işten çıkarma kararları için Danıştay'a temyiz başvurusunda bulunulabileceğini belirtmiştir. Bu sebeple tavsiyenin ikinci kısmının tatmin edici şekilde yerine getirildiğine karar vermekle beraber GRECO, HSK Genel Kurulu'nun hâkim ve savcıların doğrudan ihraç edilmesi konusunda yetkisinin bir yıl daha uzatılmasını üzüntüyle karşılamıştır.

44. Türk makamları, HSK tarafından hâkim ve savcılara karşı başlatılan disiplin soruşturmalarının nesnel kriterlere dayandığını ileri sürmüştür. Yetkililer, HSK'nın hâkim ve savcılara yönelik disiplin soruşturmalarına ilişkin yetkilerini gösteren Anayasa'nın 144. maddesine ("Adalet hizmetlerinin denetimi") ve 159. maddesine ("Hâkimler ve Savcılar Kurulu") atıfta bulunmuşlardır. Yetkililer ayrıca 11 Aralık 2010 tarihli ve 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'nun izlenecek usul ve kuralları belirleyen çeşitli hükümlerine atıfta bulunmuşlardır.

45. Yetkililer, yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde, bir disiplin prosedürünün HSK'ya iletilen bir başvuru/şikâyet ile başladığını belirtirler. Bu ihbar ve şikayetler daha sonra raportör hakimler tarafından incelenir ve altı üyeden oluşan HSK Birinci Dairesinin gündemine alınır. Daire, başvurunun kanunda öngörülen koşulları karşıladığı sonucuna vardığında (Madde 97), şikâyetin içeriği incelenir ve Daire üyelerinin salt çoğunluğuyla, şikâyetin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurularak, şikâyetin incelenmesinin durdurulması, inceleme izni verilmesi veya soruşturma izni verilmesi önerisinde bulunulur. HSK Başkanı'nın işlemlerin yürütülmesi için onay vermesi gerekmektedir. Nihayetinde, arama, inceleme veya soruşturma izni verildiğinde, ilgili evraklar, soruşturma izni verilmesinin gerekli olup olmadığı ve eylem(ler)in cezai kovuşturma izni verilmesini gerektirip gerektirmediği konusunda bir görüş içeren bir rapor hazırlamak üzere HSK müfettişine veya soruşturmacı olarak atanan üst kademe yargı mensubuna havale edilir. Evraklar daha sonra HSK Birinci Dairesine iade edilir,

gündeme alınır ve müfettiş veya soruşturmacının raporu ışığında yeniden görüşülür. Soruşturma izni verilmesine karar verilirse, dosya değerlendirilmek ve gerekli işlemler yapılmak üzere HSK İkinci Dairesine gönderilir. İkinci Daire tarafından disiplin soruşturması aşaması tamamlandıktan sonra disiplin cezası verilebilir veya dosya kapatılabilir.

46. Yetkililer, kararların gözden geçirilmesini talep etme ve prosedürün farklı aşamalarında itirazda bulunma imkânı olduğunu da eklemişlerdir. Ayrıca, HSK Başkanı'nın (Adalet Bakanı) disiplin prosedürleriyle ilgili genel kurul toplantılarına katılamadığını ve ilgili iki Dairenin çalışmalarına dâhil olmadığını belirtmişlerdir. İlgili Adalet Bakanı Yardımcısı, disiplin işlemleriyle ilgilenmeyen Birinci Daire'nin bir üyesi olarak görev yapar.

47. GRECO, Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu kapsamındaki ilgili hükümler de dâhil olmak üzere, çoğunlukla önceki uyum raporlarında sunulan argümanlara atıfta bulunan yetkililer tarafından sağlanan bilgileri not etmiştir. GRECO, önceki raporlarda sunulmuş olanlara ek olarak yeni bir hususun rapor edilmemiş olduğuna işaret etmiştir. O zamandan bu yana herhangi bir mevzuat değişikliği olmamıştır. GRECO ayrıca, Adalet Bakanı'nın HSK Başkanı olarak, her ne kadar disiplin işlemlerine bizzat müdahil olmasa da, bu tür işlemlerin yürütülmesi için onay vermesi gerektiğini belirtmiştir. Bu durum tavsiyenin ilk bölümünü ele almamaktadır. Tavsiyenin ikinci kısmına gelince, GRECO bir önceki raporunda buna uyulduğunu düşündüğünü belirtmiştir.

48. Bu nedenle GRECO, xv sayılı tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xvi

49. *GRECO, Adalet Bakanının, hâkim ve savcıların görev dokunulmazlıklarının kaldırılabilmesine ilişkin izin verebilme yetkisinin yargıya (örneğin, üst düzey hâkimlerden oluşan bir heyete veya HSYK'ya) devredilmesini ve bu hususun mevzuatta açık bir şekilde belirtilmesini tavsiye etmiştir.*

50. GRECO, daha önceki uyum raporlarında bu tavsiyenin yerine getirilmediğini kaydetmiştir. HSK Başkanı olarak Adalet Bakanı'nın, hâkim ve savcıların görev dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ilişkin izin verebilmesi hususunda yetkililerin herhangi bir değişiklik yapmadığını dikkate almıştır. GRECO, HSK'nın yapısının ve bu yapının kurulun bağımsızlığı üzerindeki etkisinin de bu tavsiye kapsamında önemine dair endişelerini yinelemiştir.

51. Türk yetkililer, bu tavsiyeye ilişkin güncellenen herhangi bir bilgi sunmamıştır.

52. Yeni bir gelişme kaydedilmediğinden, GRECO, tavsiye xvi'nın yerine getirilmediği sonucuna varmıştır.

Tavsiye xvii

53. *GRECO, yürütme makamları ile Adalet Akademisi arasındaki kurumsal bağlantıların, yargının Akademinin esas muhatabı olarak katılımını güçlendirmek için yeniden incelenmesini tavsiye etmiştir.*

54. Bu tavsiyenin önceki uyum raporlarında yerine getirilmediği hatırlatılmıştır. Üçüncü Ara Uyum Raporu'nda GRECO, Adalet Akademisi'nin kuruluşunun yasal dayanağının aynı olduğunu ve Akademi'nin varlığını Cumhurbaşkanı'nın kararına bağladığını kaydetmiştir. Ayrıca, Akademi'nin yönetici kadrolarına atamanın da halen yürütmenin kontrolünde olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla, Akademi Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, Danışma Kurulu'nun başkanlığını Adalet Bakanı Yardımcısı

yürütmekte ve bazı üyelerin atamaları Adalet Bakanı tarafından yapılmaktadır. İdari ve teknik personelin istihdam edilmesi, Yürütme'nin Adalet Akademisi'nin idaresi ve yönetici kadrosu üzerindeki ve eğitim programlarının geliştirilmesi üzerindeki etkisini azaltmamıştır.

55. Türk makamları bu tavsiyeye ilişkin herhangi bir yeni bilgi sağlamamıştır..

56. İlerleme olmaması nedeniyle GRECO, tavsiye xvii'nin yerine getirilmediği sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xviii

57. *GRECO, hâkimler ve savcılar için geliştirilen özel hizmet içi eğitimin, bu iki farklı mesleğe ilişkin henüz oluşturulmamış etik normları ve davranış kuralları doğrultusunda yolsuzluğun önlenmesi ve yargı etiği konularında düzenli eğitimleri içerecek şekilde genişletilmesini tavsiye etmiştir.*

58. GRECO, bu tavsiyenin İkinci ve Üçüncü Ara Uyum Raporlarında kısmen uygulandığını hatırlatır. Üçüncü Ara Uyum Raporunda GRECO, eğitim programının son aşamasında her mesleğin özelliklerine atıfta bulunarak etik eğitimlerinin yürütülmesini memnuniyetle karşılamıştır. Ancak GRECO, her mesleğe ilişkin kişiye özel düzenli hizmet içi eğitime temel teşkil etmesi gereken Yargı Etiği Bildirgesi ile ilgili olarak kabul edilen herhangi bir açıklayıcı kılavuzdan haberdar edilmemiştir (sadece adaylar için değil, aynı zamanda görev yapan hâkim ve savcılar için de).

59. Türk makamları, Yargı Etiği Bildirgesi kapsamında hâkim ve savcılar için uygulama kılavuzları hazırlama çalışmalarının tamamlandığını ve HSK genel kurulunun görüşüne sunulduğunu belirtmektedir.

60. GRECO, yetkililer tarafından sağlanan bilgileri dikkate almaktadır. GRECO'nun uzun süredir tavsiyesi olan Yargı Etiği Bildirgesi ile ilgili olarak hâkim ve savcılara daha fazla rehberlik sağlamak için çalışmaların başlamış olmasını memnuniyetle karşılamaktadır. GRECO, bu konuda kaydedilen ilerleme hakkında daha fazla bilgi almayı sabırsızlıkla beklemektedir.

61. GRECO, tavsiye xviii'nin kısmen yerine getirilmiş olduğu sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xxi

62. *GRECO, (i) özellikle çıkar çatışmaları ve dürüstlükle ilgili diğer konularda yeterli rehberlik sunan uygulama örnekleri içerecek şekilde, savcıların belirli işlevleri için bir etik kurallar tüzüğünün oluşturulması (hediyeler, hâkimin reddi, üçüncü şahıslarla temaslar ve gizli bilgiler vb.) ve (ii) kamuya açık hale getirilmesi ve tüm savcı kategorilerinin eğitiminde kullanılmasını tavsiye etmiştir.*

63. GRECO, bu tavsiyenin İkinci ve Üçüncü Ara Uyum Raporlarında kısmen yerine getirildiğini hatırlatır. İkinci Ara Uyum Raporunda GRECO, Yargı Etiği Bildirgesinin kabul edilmesini ve yayınlanmasını memnuniyetle karşılamıştır. Ancak, daha önce duyurulanların aksine, savcılar için mesleklerinin özelliklerini dikkate alacak özel hükümler bulunmamasını üzüntüyle karşılamıştır. Kılavuz hala geliştiriliyordu. Bu bağlamda, Bildirgede yer alan ilkelerin çok genel niteliğini (örneğin hediyelerle ilgili olarak) ve kılavuzun hâkimlik ve savcılık meslekleri arasında ayrım yapmadıklarını göz önünde bulundurarak, GRECO, gerçekten pratik ve etkili olması için bu kılavuzların savcılık görevlerinin günlük uygulamasına uyarlanabilecek somut örnekler içermesinin son derece önemli olduğunu düşünmüştür. Üçüncü Ara Uyum Raporunda yeni bilgi sunulmamıştır.

64. Türk makamları, Yargı Etiği Bildirgesi çerçevesinde, hâkimler ve savcılar için uygulama kılavuzlarının hazırlanması çalışmalarının tamamlandığını ve HSK genel kurulunun değerlendirmesine sunulduğunu yinelerler (bkz. yukarıdaki tavsiye xviii). Yetkililer ayrıca, Yargı Etiği Bildirgesi'nde yer alan kuralların hâkim ve savcıları kapsamasına karşın, uygulama örnekleri mesleki hazırlık eğitiminde olan hâkim ve savcı adaylarına ayrı, ve mesleki eğitimde olan Hâkim ve savcı adaylarına ayrı verilmektedir. Uygulama eğitimleri, her meslek grubuna özel olarak hâkim ve savcılık mesleklerinde deneyimli eğitmenler tarafından verilmekte olduğunu belirtmektedirler.

65. GRECO, savcılar için Yargı Etiği Bildirgesi'nin uygulanması kılavuzunun kabul edilmesinin doğru yönde atılmış bir adım olacağını yineler. Bu kılavuzlar uygulama tavsiyeleri içermeli ve savcılık görevlerinin günlük uygulamasına uyarlanmalıdır. Bu arada GRECO, bu tavsiyeye kısmen değil de biraz daha fazla yerine getirildiği sonucuna varamaz.

66. GRECO, tavsiye xxi'nin kısmen yerine getirilmiş olduğu sonucuna varmaktadır.

Tavsiye xxii

67. *GRECO, (i) savcılar açısından, savcılık teşkilatının hiyerarşik yapısı içinde bu tür durumları bildirme yükümlülüğü de dâhil olmak üzere, davadan çekilmeye yönelik açık kurallar/yönergeler geliştirilmesi gerektiği; ve (ii) bir savcının bu tür standartlara uymaması durumunda önlemler alınmasının sağlanmasının gerektiği hususlarında tavsiyede bulunmuştur.*

68. GRECO, bu tavsiyenin önceki uyum raporlarında kısmen yerine getirildiğini hatırlatır. GRECO, İkinci Ara Uyum Raporunda, daha önce belirtilenlerin aksine, Yargı Etiği Bildirgesi'nin çıkar çatışması durumlarında görevden çekilmeyi ele almamasını esefle karşılamıştır. Savcıların soruşturdukları bir davada çıkarları olup olmadığını beyan etmelerini ve davadan çekilmelerini gerektirecek yasal bir yükümlülük getirmemiştir. Yalnızca Cumhuriyet Başsavcısının, bir davaya bakan savcıyla ilgili olarak savcı tarafından veya savcının ele aldığı dosyanın taraflarınca dikkatine sunulabilecek bir çıkar çatışması olduğu durumlardan haberdar olması halinde, bir savcıyı davadan azletme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Üçüncü Ara Uyum Raporunda yeni bilgi sunulmamıştır.

69. Türk makamları, bu tavsiyeye ilişkin yeni bir bilgi sunmamıştır.

70. Herhangi bir ilerleme olmadığından, GRECO, tavsiye xxii'nin kısmen yerine getirildiği sonucuna varmaktadır.

III. SONUÇLAR

71. **Yukarıda belirtilen hususlar göz önüne alındığında, GRECO tavsiyelerin önceki raporla aynı seviyede yerine getirilmiş olduğu sonucuna varmaktadır. Türkiye, Dördüncü Tur Değerlendirme Raporu'nda yer alan yirmi iki tavsiyeden üçünü tatmin edici şekilde yerine getirmiş veya ele almıştır.** Geriye kalan tavsiyelerden dokuzu kısmen yerine getirilmiş, on tanesi ise yerine getirilmemiştir.

72. Daha açık bir ifade ile; tavsiye xiv, xix ve xx tatmin edici şekilde yerine getirilmiş; tavsiye iii, iv, vii, x, xiii, xv, xviii, xxi ve xxii kısmen yerine getirilmiş ve tavsiye i, ii, v, vi, viii, ix, xi, xii, xvi ve xvii yerine getirilmemiştir.

73. Milletvekilleriyle ilgili olarak, Dördüncü Tur Değerlendirme Raporu'nda yer alan tavsiyelerden hiçbiri tam olarak yerine getirilmemiştir. GRECO, başta Milletvekillerine Yönelik Etik Davranış İlkeleri Kanun tasarısının gidişatı ve milletvekili mal beyanlarının doğrulanması üzere, bu tavsiyelerin yerine getirilmesi hususunda yeni bilgiler sunulmamasından üzüntü duymaktadır. Ele alınmayı bekleyen diğer eksiklikler arasında yasama sürecinin şeffaflığının arttırılması ihtiyacı ve milletvekillerinin dürüstlüğünü temin etmeye yönelik tedbirler (örneğin daimî bir danışma mekanizması, göreve alıştırma ve meclis etik davranış ilkelerine ilişkin hizmet içi eğitim) bulunmaktadır. Yetkililerin, tüm bu önemli konularda eyleme geçmesi teşvik olunmaktadır.

74. Hâkim ve savcılarla ilgili olarak, üç tavsiye tatmin edici şekilde yerine getirilmiş veya ele alınmıştır. GRECO, Yargı Etiği Bildirgesi'nin hâkim ve savcılara yönelik uygulama kılavuz ilkeleriyle desteklenmesi gerektiğini, bunun olumlu bir gelişme olacağını kaydetmektedir. GRECO, bu rehberin, hâkim ve savcılara özgü görevlerin hususiyetlerini dikkate alması ve tercihen ayrı belgelerde, her bir mesleğe ilişkin somut örnekler sunması gerektiğini yinelemektedir. GRECO, hâkim ve savcıların etik davranışlarına ve dürüstlüğüne yönelik net ve nesnel değerlendirme kriterleri tanımlanması gibi bazı somut adımların daha fazla gecikme olmaksızın atılabileceğinin altını çizmektedir. Aynı zamanda, başta yargının işleyişine ilişkin bir dizi kilit konuda yürütmenin rol ve etkisinin sınırlandırılması olmak üzere, GRECO tavsiyelerinin tam olarak yerine getirilmesi için daha önemli değişikliklere ihtiyaç duyulmaktadır. GRECO, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK), Avrupa standartlarına uymayan yapısını değiştirmek için şimdiye kadar hiçbir tedbirin alınmamış olduğunu kaydeder. Yargı mensuplarının görev yerlerinin rızaları dışında değiştirilmesi de, ivedilikle ele alınması gereken bir meseledir.

75. Yukarıdakiler ışığında GRECO, Usul Kuralları'nın yeniden düzenlenen 31'inci maddesinin 8.3'üncü fıkrası uyarınca, tavsiyelere mevcut uyumun halen "genel anlamda tatmin edici olmadığı" sonucuna varmaktadır.

76. Usul Kuralları'nın 32'inci maddesinin 2.i) fıkrası gereğince GRECO, Türkiye Delegasyon Başkanlığından, en geç 30 Haziran 2024 tarihine kadar, kalan tavsiyeleri (tavsiye i ila xiii, xv ila xviii, xxi ve xxii) yerine getirmek üzere alınan tedbirlere ilişkin bir rapor sunmasını istirham eder.

77. İlâveten, Usul Kurallarının 32'inci maddesinin 2.(iii) fıkrası gereğince, GRECO, Türkiye makamlarından, bu Rapor'da vurgulanan yasama ve politika değişikliklerini hızlandırma yollarını ilgili tüm paydaşlarla yerinde değerlendirmek üzere üst düzey bir misyonu kabul etmesini talep eder.

78. GRECO son olarak Türkiye makamlarını, raporun mümkün olan en kısa süre yayınlanması için izin vermeye, raporu ulusal dile tercüme etmeye ve tercümeyi kamuya açıklamaya davet eder.