

Dr. Harun MERT

Genel Müdür

Director General

CEZAÎ KONULARDA ULUSLARARASI ADLÎ İŞBİRLİĞİ KANUNU ÇERÇEVESİNDE MERKEZÎ MAKAMIN GÖREV VE YETKİLERİ

DUTIES AND POWERS OF THE CENTRAL AUTHORITY UNDER THE LAW ON INTERNATIONAL JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS

Merkezî Makam Kavramına Genel Bir Bakış

Günümüzde ülkelerarası iletişimin ve dolaşımın giderek artması ve teknolojidaki hızlı gelişmeler suçluluğun uluslararası boyut kazanmasında önemli bir rol oynamış ve özellikle sınıraşan suçlarda ciddi bir artışa neden olmuştur. Bu durum suçla mücadelede uluslararası adli işbirliğinin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla devletler, adli yardımlaşma, suçluların iadesi, kovuşturmaların aktarılması ve infaz devri gibi adli işbirliği taleplerinin yerine getirilmesi amacıyla çok sayıda ikili anlaşmaya imza atmışlar ve bu alandaki çok taraflı sözleşmelere taraf olmuşlardır.

Uluslararası adli işbirliği müesseselerindeki çeşitlilik ve karmaşıklık, bu konudaki ikili ve çok taraflı anlaşmaların sayıca çokluğu ve devletlerin hukuk sistemleri arasındaki farklılıklar, devletleri adli işbirliği alanında koordinasyonu sağlayacak uzman kurumlar, başka bir ifadeyle "merkezî makam"lar oluşturmaya sevk etmiştir. Bazı ikili ve çok taraflı sözleşmelerde de adli işbirliği taleplerinin yerine getirilmesi bakımından taraf devletlere merkezî makam belirleme yükümlülüğü getirilmiştir.

Örneğin Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 18. maddesinin 13. fıkrasında, Taraf Devletlerin, karşılıklı adli yardım taleplerini yerine getirmek veya yerine getirilmesi için yetkili makamlara iletmek üzere, bu talepleri kabul etme sorumluluğuna ve yetkisine sahip bir merkezî makam belirleyecekleri hüküm altına alınmış ve bu makamların, alınan taleplerin süratli ve uygun bir biçimde yerine getirilmesini veya iletilmesini sağlayacakları ifade edilmiştir.

Yine, Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşme'nin 23. maddesinde, Sözleşen Tarafların, uluslararası işbirliği taleplerini göndermek ve cevaplandırmak, bu gibi talepleri yerine getirmek veya yerine getirecek makamlara iletmekten sorumlu olacak bir ya da gerekli ise birden fazla merkezî makam belirleyecekleri düzenlenmiştir.

Şu halde merkezî makamların başlıca yetki ve görevleri, yabancı devletlerden gelen adli işbirliği taleplerini inceleyerek gerekli şartları taşıyanları kabul etmek, bunları yerine getirmek veya yerine getirilmek üzere ilgili makamlara iletmek, taleplerin süratli ve uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Ulusal adli merciler tarafından yabancı devletlere gönderilecek talepler bakımından da merkezî makamların benzer yetkileri söz konusudur. Bu çerçevede merkezî makamlar, sahip oldukları bilgi birikimi ve uzmanlık sayesinde, gelen ve giden adli işbirliği taleplerine ilişkin olarak uygulamada yeknesaklığın sağlanması ve devletlerin



A General Overview of the Concept of Central Authority

Today's increasing communication and circulation between countries and technological advances have played an important role in the emerging international character of criminal activities and, in particular, caused a sharp increase in transboundary crimes. Therefore, improving international judicial cooperation in combating criminal activities has become inevitable. Consequently, states have concluded several bilateral treaties and became party to multilateral conventions in this field to fulfill judicial cooperation requests such as legal assistance, extradition, transfer of proceedings and execution.

The variety and complexity of international judicial cooperation, the large number of bilateral and multilateral agreements in this field, differences between the legal systems of countries have compelled States to establish competent bodies, in other words a Central Authority, to ensure coordination in the field of judicial cooperation. Some bilateral and multilateral conventions charge state parties with designating a central authority to carry out judicial cooperation requests.

For instance, it is stated in Paragraph 13, Article 18 of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime that each State Party shall designate a central authority that shall have the responsibility and power to receive requests for mutual legal assistance to either execute or transmit them to the competent authorities for execution and these authorities shall ensure the speedy and proper execution or transmission of the requests received.

It is regulated under Article 23 of the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime that the Parties shall designate a central authority or, if necessary, authorities, which shall be responsible for sending and answering requests made under this chapter, and for the execution or transmission of such requests to the authorities competent for their execution.

uluslararası adli işbirliği politikalarının belirlenmesi bakımından önemli bir işlev görmektedirler.

Türkiye'de uluslararası adli işbirliği alanında merkezi makam görevi 1992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 13/A maddesi uyarınca Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü (UHDİGM) tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu maddenin ilk fıkrasının (c) bendinde "Hukukî ve cezaî konularda uluslararası adli yardımlaşma; tebligat, istinabe, suçluların iadesi, hükümlülerin transferi, kovuşturmaların aktarılması işlemlerini yapmak" UHDİGM'in görevleri arasında sayılmıştır.

6706 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler

23 Nisan 2016 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 5 Mayıs 2016 tarih ve 29703 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6706 sayılı Cezaî Konularda Uluslararası Adli İşbirliği Kanunu'nda merkezi makamın görev ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

6706 sayılı Kanunun "Genel Hükümler" kısmındaki "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinin 1/b bendinde, bu Kanunun uygulanmasında, Merkezi Makam kavramının Adalet Bakanlığını ifade ettiği belirtilmiştir. 2292 sayılı Kanunun 13/A maddesindeki düzenleme uyarınca bu görev yine UHDİGM tarafından yerine getirilecektir.

6706 sayılı Kanunda merkezi makamın temel görevleri 3. maddede düzenlenmiş, ayrıca her bir adli işbirliği müessesesi ile ilgili bölümlerde merkezi makamın o müesseseyle ilgili yetki ve görevleri özel olarak belirtilmiştir.

Kanunun 3. maddesinin 1. fıkrasına göre Merkezi Makamın görev ve yetkileri şunlardır:

"a) Taraf olunan milletlerarası andlaşmalar veya mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde, yabancı devletlerin adli işbirliği taleplerinin kabulü ile Türk adli mercilerinin yapacağı işbirliği taleplerinin uygunluğu konusunda karar vermek.

b) Uygulanacak adli işbirliğinin türü ve izlenecek yöntem konusunda karar vermek.

c) Adli işbirliği kapsamında devletlerce talep edilen bilgi ve belgelerin kullanılmasına muvafakat vermek, bunların kullanılmasını sınırlandırmak, teminat veya şarta bağlamak."

Maddenin 2. fıkrasında yabancı devlet ile Türkiye arasında hukukî ve fiilî mütekabiliyet bulunmaması hâlinde, adli işbirliği talebinin yerine getirilmesinin, talep eden devletin Türkiye'nin aynı konuya ilişkin adli işbirliği taleplerini karşılamayı garanti etmesi şartına bağlanabileceği ifade edilmiş; 3. fıkrasında ise yabancı bir devletin adli işbirliği talebinin yerine getirilmesinin, Merkezi Makam tarafından şarta veya teminata bağlanabileceği düzenlenmiştir.

Aynı maddenin devam eden fıkralarında Merkezi Makamın, yargı yetkisine giren hususlar hariç olmak üzere, devletlerce ileri sürülen şartları kabul edebileceği veya istenen teminatı verebileceği, Merkezi Makamca kabul edilen şartların veya verilen teminatların adli mercileri bağlayacağı hüküm altına alınmış; adli işbirliği taleplerinin yerine

The main duties and powers of the Central Authority is to look into requests of other states for judicial cooperation to assess whether they meet certain conditions, accept and fulfill the eligible ones or forward them to the relevant competent authorities to do so, and to ensure that the requests are duly and expeditiously carried out. The Central Authority has similar powers regarding requests of national authorities to be sent to other states. In this framework, owing to the knowledge and expertise it has accumulated, the Central Authority has an important function to ensure unity in the handling of incoming and outgoing judicial cooperation requests and to determine state policies concerning international judicial cooperation.

In accordance with Article 13/A of the Law no. 2992 Amending the Decree Law on the Organisation and Duties of the Ministry of Justice, Turkey's Central Authority is Directorate-General for International Law and Foreign Relations (UHDİGM) under the Ministry of Justice. "To carry out procedures pertaining to international legal assistance in criminal and civil matters, service of documents, letters rogatory, extradition, transfer of sentenced persons and transfer of proceedings" is listed under the duties of UHDİGM in Subparagraph (c) of the aforementioned law.

Amendments introduced by the Law no. 6706

The duties and powers of the Central Authority are established in detail under the Law no. 6706 on International Judicial Cooperation in Criminal Matters, adopted by the Turkish Grand National Assembly on 23 April 2016 and entered into force following publication in the Official Gazette no. 29703 of 5 May 2016.

In line with Subparagraph 1/b of Article 2 entitled "Definitions" under the "General Provisions" section of the Law no. 6706, the Ministry of Justice is designated as the Central Authority. This duty shall be carried out by UHDİGM under Article 13/A of the Law no. 2292.

Main duties of the Central Authority are regulated under Article 3 of the Law no. 6706. Furthermore, duties and powers of the Central Authority in each section with regard to judicial cooperation are specifically indicated.

According to Paragraph 1, Article 3 of the Law, duties and powers of the Central Authority shall be as follows:

"a) To decide on accepting the requests for cooperation of foreign States and on the suitability of the requests for cooperation of Turkish judicial authorities within the framework of international agreements to which Turkey is a party or the principle of reciprocity,

b) To decide on the form of the judicial cooperation and method to be followed,

c) To give consent to the use of the information and documents requested by the States within the scope of judicial cooperation, to limit and to subject the use of the mentioned information and documents to guarantee or condition."

It is stated in Paragraph 2 of the article that in case statutory and actual reciprocity is not regulated between the other State and Turkey, execution of the request for judicial cooperation may be subjected to the guarantee of the

getirilmesi nedeniyle tazminat ödenmesi durumunda, Merkezî Makamın ödenen tazminatı ilgili devletten talep edebileceği belirtilmiştir.

Bunlara ilave olarak, adli işbirliği talebine esas teşkil eden suçun ağırlığı ile talebin yerine getirilmesi için sarf edilecek emek, mesai ve masraf arasında açık orantısızlık bulunması veya bir devletin mutad olarak yerine getirmekten imtina ettiği işlemlere ilişkin olması hâlinde, Merkezî Makama talebi geri çevirebilme yetkisi verilmiş; ayrıca Merkezî Makamın, bu Kanun kapsamında yabancı devletlerle yapacağı işlemlerde gerektiğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alabileceği ifade edilmiştir.

Bahsedilen genel yetkilerin haricinde özellikle suçların iadesine ilişkin olarak merkezî makamın özel yetki ve görevleri Kanunun ilgili bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Örneğin 14. maddede yabancı devletin iade talebine konu kişinin Merkezî Makamın uygun bulması üzerine geçici olarak tutuklanabileceği ifade edilmiştir. 17. maddede ise ağır ceza mahkemesinin, kişinin rızaya dayalı iade usulünü kabul etmesi üzerine iade talebinin kabul edilebilir olduğuna karar vermesi halinde, bu kararın yerine getirilmesinin Merkezî Makamın onayına bağlı olduğu belirtilmiştir. 22. maddenin 3. fıkrasında da Türk adli mercilerinin iade taleplerinin Merkezî Makam tarafından uygun görülmesi hâlinde yabancı devlete gönderileceği belirtilmiş ve Merkezî Makamın iade talebini yabancı devlete göndermeden reddedebileceği haller tek tek sayılmıştır.

Öte yandan, 24. ve 25. maddelerde soruşturma veya kovuşturmanın yabancı devlete devredilmesi ya da yabancı devletten devralınması; 26. ve 28. maddelerde infazın devri ya da devralınması, Merkezî Makamın olumlu görüşü şartına bağlanmıştır. 30. ve 32. maddelerde ise belirli koşulları taşımayan hükümlü nakli taleplerinin Merkezî Makam tarafından reddedilebileceği düzenlenmiştir.

6706 sayılı Kanunda yer alan bu düzenlemelerin pek çoğu, esasen ilgili mevzuat çerçevesinde UHİGM tarafından merkezî makam sıfatıyla bugüne kadar fiilen ifa edilen görevleri ve kullanılan yetkileri kapsamaktadır. Getirilen bu hükümler fiili uygulamanın daha açık ve ayrıntılı bir şekilde yasal düzenlemeye kavuşturulması bakımından önem taşımaktadır ve Türk merkezî makamının, kendisine tanınan bazı ilave yetkilerle, uluslararası adli işbirliği taleplerini daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesine hizmet edecektir.

Requesting State that the requests for judicial cooperation of Turkey on the same issue shall be executed. Paragraph 3 of the same article stipulates that the execution of the request for judicial cooperation of another State may be subjected to a condition or guarantee by the Central Authority.

It is stated in the continuing paragraphs of the article that except for the issues within the competence of the jurisdiction, the Central Authority may accept the conditions stipulated by the States or grant the guarantee requested, and that the judicial authorities shall be bound by the conditions accepted or guarantees granted by the Central Authority. It is also indicated under the same article that in case compensation is to be paid due to the execution of the requests for judicial cooperation, the Central Authority may request the payment of the compensation from the related State.

In addition to these, it is also stated that the Central Authority is vested with the power to reject the request where there is an explicit disproportion between the gravity of the offence subject to the request for judicial cooperation and the effort, work and cost required for the execution of the request or where the request concerns the proceedings avoided habitually by the State. It is further expressed that the Central Authority may, when required, receive the opinions of the related public institutions and organizations concerning the proceedings to be carried out with other States.

Except for the above-mentioned general powers and especially with regard to extradition, special duties and powers of the Central Authority are regulated in the relevant section of the Law in detail. For instance, it is expressed under Article 14 that the person sought by another State by a request for extradition may be arrested provisionally if deemed appropriate by the Central Authority. It is stated under Article 17 that if the high criminal court considers the request for extradition eligible upon the consent of the person sought to "extradition based on consent", the execution of this decision shall be subjected to the confirmation of the Central Authority. It is stated in Paragraph 3, Article 22 that if the extradition requests of Turkish judicial authorities are deemed appropriate by the Central Authority, they shall be sent to the other state. The conditions where the Central Authority may reject the request for extradition are also listed one by one.

On the other hand, transfer or taking over of proceedings to or from other states, regulated under Articles 24 and 25, and transfer or taking over of execution, regulated under Articles 26 and 28 shall be effected upon the Central Authority's opinion in favour. Articles 30 and 32 provide that requests for transfer of sentenced persons that do not fulfill certain conditions may be rejected by the Central Authority.

In fact, many of the provisions under the Law no. 6706 entail the duties carried out and powers made use of to this day by UHİGM, in its capacity as the Central Authority and in accordance with the relevant laws. The above-mentioned provisions are important in that they provide a clearer and more detailed legal basis for the practices they establish, and they will ensure that the Turkish Central Authority, using certain additional powers it has been granted, handles judicial cooperation requests in a more efficient and productive manner.

