

# ADLÎ İŞBİRLİĞİ TÜRÜ VE YÖNTEMİNİN BELİRLENMESİNDE MERKEZÎ MAKAMIN YETKİSİ

THE POWER OF THE CENTRAL  
AUTHORITY IN DETERMINATION OF THE  
TYPE AND METHOD OF JUDICIAL COOPERATION

**Abdullah MURAT**  
Genel Müdür Yardımcısı  
Deputy General Director



Suç ve suçlulukla ulusal düzeyde ve küresel ölçekte etkin bir mücadele için, özellikle sınır aşan suçlar bakımından ülkeler, her geçen gün daha fazla işbirliğine ihtiyaç duymaktadır.

Ülkeler ihtiyaç duydukları bu işbirliğinin hukuki zeminini tesis etmek ve mevcut olanları daha da güçlendirmek amacıyla ikili ve çok taraflı anlaşmalara taraf olmaktadır.

Ülkemiz cezai konularda bahse konu işbirliğinin gereği olarak ikili ve çok taraflı bir çok uluslararası sözleşmenin tarafı olmuştur. İç hukukumuzda ise 6706 sayılı Cezai Konularda Uluslararası Adli İş Birliği Kanunu ile bu işbirliğinin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinin temini için Merkezi Makama bir takım görev ve yetkiler verilmiştir. Bu çalışmada Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer verilen ve uygulanacak adli işbirliği türlerine ve izlenecek yöntem karar verme yetki ve görevi üzerinde durulacaktır.

Söz konusu düzenleme ile en nihayetinde Merkezi Makamın, uluslararası adli işbirliği konularındaki bilgi ve tecrübe birikimi sayesinde, adli mercilere mümkün olduğunca yardımcı olması hedeflenmiştir. Çünkü, örneğin bir soruşturma veya kovuşturma kapsamında şüpheli ve sanıkların buldukları ülkelerden iadeleri gündeme geldiğinde söz konusu talebin yerine getirilip getirilemeyeceği Merkezi Makamca daha sağlıklı değerlendirilme imkanı bulunmaktadır. Dolayısıyla, uluslararası adli işbirliği kapsamındaki işlemlerin daha az emek ve masraf ile daha kısa sürede sonuçlandırılması ve böylece soruşturma ve kovuşturmanın bir an evvel neticelendirilerek suç faillerinin adaletten kaçmalarının önlenmesi bakımından söz konusu hüküm isabetli bir düzenleme olmuştur.

Bahse konu maddede adli işbirliği türlerinin ne olduğu veya izlenecek yöntemden ne kastedildiği açıklanmamıştır. Madde gerekçesinde ise bu hususta bir açıklama yapılmamış, ancak merkezi makamın bu görev ve yetkisini, milletlerarası anlaşmalarda yer alan hükümler ile mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde ilgili mevzuatta yer alan düzenlemelere göre yerine getireceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Genel Gerekçe’de uluslararası adli işbirliğinden ne anlaşılması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Buna göre uluslararası adli işbirliği; adli yardımlaşma (istinabe), suçluların iadesi (geri verme), soruşturma ve kovuşturmanı devri, infazın devri ve hükümlülerin nakli konularını kapsamaktadır. Dolayısıyla, Kanunun 3/1-b maddesindeki adli işbirliği türlerinden, Genel Gerekçede ifade edilen temel adli işbirliği müesseseleri kastedilmektedir. Adli işbirliği yöntemleri konusunda ise bu kapsamda olabilecek diğer talep çeşitleri ve adli yardımlaşma unsurları anlaşılmalıdır.

Countries now feel a greater urgency for collaboration to effectively combat crime and criminality at a national and global scale, particularly in terms of addressing transnational crimes. In order to establish the legal basis for this desired cooperation and to further strengthen existing ones, countries have become parties to bilateral and multilateral agreements.

Turkey is party to several bilateral and multilateral international agreements that are the prerequisites of cooperation in criminal matters. In Turkish national law, the Central Authority has been equipped authorities and responsibilities with Law No. 6706 on International Judicial Cooperation in Criminal Matters to assure that cooperation is effectively and efficiently carried out. This study will focus on the types of judicial cooperation that is to be exercised and the power and duty of decision making upon the method to be followed as stated in subparagraph (b) of the first paragraph of Article 3 of the Law.

The ultimate aim of the said regulation is to grant judicial authorities assistance from the Central Authority by utilizing its vast knowledge and experience on international judicial cooperation. This is because the Central Authority can offer a sound appraisal on whether a request for extradition is possible in cases where the extradition, within the scope of an investigation or prosecution, of a suspect or an accused person from the country they are presently at comes to the fore. The provision is therefore an appropriate regulation which ensures that procedures within the scope of international judicial cooperation are concluded in a shorter time, with less labor and cost and thus, preventing criminal offenders from fleeing justice by bringing investigations and prosecutions to an immediate closure.

The said Article does not provide a clarification as regards the types of judicial cooperation nor does it expound on the methods to be followed. No explanation concerning this issue has been provided through the reasoning of the Article however, it is stated that the Central Authority shall fulfill its duty and competences in accordance with the provisions stated in international agreements and regulations in the relevant legislation within the framework of the principle of reciprocity. However, the General Preamble explicitly states what is to be understood by international judicial cooperation. Accordingly, international judicial cooperation constitutes judicial assistance (rogatory), extradition (return), transfer of investigation and prosecution, transfer of execution and sentenced person. Thus, what is to be meant by the types of judicial cooperation stated in Article 3/1-b of the Law is the judicial cooperation as expressed in the General Preamble. Methods of judicial cooperation however, implies other types of requests and elements of judicial assistance.

Ülkemizde bir adli merciin, soruşturma veya kovuşturmayı tamamlamak veya kesinleşmiş bir cezanın infazını sağlamak üzere birden fazla adli işbirliği mekanizmasından birine başvurması gündeme geldiğinde, bunlardan hangisine başvurulacağı konusunda tereddüde düşerse, her zaman Merkezi Makamın görüşüne başvurması mümkündür. Örneğin, kasten adam öldürme suçundan yürütülmekte olan bir soruşturmada kaçak olan şüphelinin hangi ülkede bulunduğu biliniyorsa şüphelinin adli yardımlaşma yoluyla ifadesi alınabileceği gibi şahsın bulunduğu ülkeden iadesi de istenebilir. Aynı durumda şartlarının bulunması halinde soruşturmanın devri de gündeme gelebilecektir. Söz konusu adli işbirliği türlerinden hangisinin uygulanacağı, öncelikle adli merci tarafından değerlendirilecek, tereddüde düşülen hususlarda Merkezi Makamdan görüş alınabilecektir.

Burada hemen belirtmek gerekir ki, adli merciler yargı yetkisini kullanırken tarafsızlık ve bağımsızlık ilkesi çerçevesinde hareket ederler. Merkezi Makamın uluslararası adli işbirliğinde üstlendiği rol ise edinilen tecrübe ve bilgilerden de istifade ederek, adli işbirliğinin; milli menfaatlere, ülkenin dış politikasına ve mütekabiliyet ilkesine uygunluğunun gözetilmesi suretiyle etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesini sağlamaktır. Diğer deyişle, Merkezi Makamın yetkileri izlenecek yol ve yöneme ilişkin olup, doğrudan yargı yetkisinin kullanılmasına, bu anlamda delillerin serbestçe takdirine temas etmemektedir.

Adli makamlar yukarıdaki örnekte başvuracakları adli işbirliği yöntemini belirlerken kanun ve uluslararası sözleşmelerde yer verilen bir takım hükümlerden yararlanacaklardır. Bu kapsamda, Kanun'un 3 üncü maddesinin altıncı fıkrasında önemli bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre Merkezi Makam, adli makamlardan gelen talepleri değerlendirirken, suçun ağırlığı ile, harcanacak emek, mesai ve masraf arasında açık bir orantısızlık olduğunu tespit ederse talebi geri çevirebilecektir. Aynı şekilde adli işbirliği talebi bir devletin sürekli şekilde yerine getirmekten imtina ettiği bir konuya ilişkin ise Merkezi Makam bu talebi ilgili ülkeye göndermeyebilir. Örneğin, muhatap ülkenin belli bir değer altındaki uyumsuzluklara yada tehdit, hakaret veya hafif yaralama gibi basit suçlara ilişkin adli yardımlaşma taleplerini sürekli olarak yerine getirmediği durumlarda, talebin yabancı ülkeye gönderilmesi zaman ve emek kaybına yol açacaktır. Bu nedenle, yabancı ülkenin söz konusu tavrından haberdar olan Merkezi Makam talebi yabancı adli makama iletmeyle, adli yardımlaşma seçeneği yerine şartlarının bulunması halinde soruşturma veya kovuşturmanın devrinin de düşünülebileceğini adli mercie hatırlatabilir.

Kimi ülkelerde şüpheli ve sanık beyanlarının alınmasına yönelik adli yardımlaşma talepleri çeşitli gerekçelerle yerine getirilmemektedir. Bu nedenle, savcılık ve mahkemelerce iletilen benzer mahiyetteki adli yardımlaşma talepleri ilgili ülkeye gönderilmeyerek adli makama iade edilmektedir. Söz konusu iade yazılarında Kanunun 3/1-

Should there arise a situation where a judicial authority may appeal to multiple mechanisms for judicial cooperation to conclude an investigation or prosecution or the execution of a finalized sentence and should hesitate which mechanism to apply to, it is always possible for the judicial authority to consult the Central Authority. For example, if the whereabouts of the suspect who is a fugitive during an investigation that is carried out against him for the offence of willful murder is known, his statement may not only be taken by way of judicial assistance but, his extradition may also be requested from that country where he is presently located. In a like situation, the transfer of investigation may also be proposed. The judicial authority will initially determine the method of judicial cooperation to be followed and when in doubt, the opinion of the Central Authority shall be sought.

It should be noted that, when judicial authorities exercise jurisdiction, they act in accordance with the principles of impartiality and independence. Availing itself of prior experience and knowledge, the role that the Central Authority assumes in international judicial cooperation is to ensure that judicial cooperation, in compliance with the national interests, the foreign policy of the nation and the principle of reciprocity, is carried out effectively and efficiently. In other words, the jurisdiction of the Central Authority does not directly pertain to the use of jurisdiction and in this sense, to the discretionary use of evidence but, to the procedure and method to be used.

When determining the method of judicial cooperation as stated in the above example, judicial authorities shall utilize a number of the provisions set out in the Law and international agreements. Within this scope, a significant regulation has been included in paragraph 6 of Article 3. Accordingly, the Central Authority, while assessing requests made by judicial authorities, may decline a request should it determine that there is a clear discrepancy between the severity of the offence and the time, labor and expense that it will necessitate. In the same vein, the Central Authority may not send the request for judicial cooperation to the relevant country if the request pertains to a matter that it refrains from fulfilling. For example, where the addressee country consistently fails to fulfill requests for judicial assistance for disputes that fall below a certain level or are summary offences, such as threats, insults or minor injuries, forwarding the request to a foreign country would result in loss of time and labor. The Central Authority, which is fully aware of the conduct of the foreign country, may not convey the request to the foreign judicial authority, but may remind the judicial authority to consider, if the conditions are met, the transfer of investigation and prosecution in place of judicial assistance.

Judicial assistance requests for taking the statements of suspects or accused persons are not fulfilled for various reasons by some countries. Hence, judicial cooperation requests of the same nature conveyed by the Prosecutor's Office and Courts are returned to the judicial authority without having been sent to the relevant country. It is

b maddesi gereğince şartları uygun başka adli işbirliği müesseselerine de atıf yapılmasında yarar vardır. Örneğin, ülkemizde işlediği yağma suçundan dolayı hakkında adli makamlarımızca soruşturma yürütülen yabancı uyruklu şüphelinin, vatandaşı olduğu ülke makamlarınca adli yardımlaşma yolu ile ifadesinin alınmadığı hallerde, ilgili ikili ve çok taraflı anlaşmaya göre veya mütekabiliyet ilkesi gözetilerek, Kanunun 24 üncü maddesinde düzenlenen soruşturmanın devri müessesesine başvurulabileceği adli makamlarca göz önünde tutulmalıdır.

Benzer şekilde, suçlu iadesi taleplerinde Türkiye’de hakkında hüküm verilen ve fakat vatandaşın iade edilmezliği ilkesi gereğince ülkemize iadesi sağlanamayan yabancı şahıslar, haklarında hükmedilen hapis cezasının infazının, Kanunun 28 inci maddesi gereğince yabancı ülkeye devredilmesi gündeme gelecektir. Bunun için ilgili ülkenin, Ceza Yargılarının Milletlerarası Değeri Konusunda Avrupa Sözleşmesine taraf olması veya ikili anlaşma olması ya da mütekabiliyet ilkesi gereğince anılan müessesenin işletilmesi mümkün bulunmaktadır.

Değinen örnek olaylarda izlenecek adli işbirliği türü ve yönteminin belirlenmesinde, Merkezi Makam öncelikle adli mercilere bilgi vermekte ve diğer alternatifleri hatırlatmaktadır. Ancak, adli merciler ile Merkezi Makam arasında bu konuda görüş farklılığının ortaya çıkması halinde, nihai olarak Adalet Bakanlığınca belirlenecek adli işbirliği türünün benimsenmesi uygun olacaktır.

Öte yandan, Kanun’un 22/3-(b) maddesinde iade talepten önce şahsın iadesi halinde ceza infaz kurumunda geçirilecek ve geçirilmesi muhtemel süre de dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmasına dikkat çekilmiştir. Böylece örneğin cezaların infazında şartlı tahliye hükümleri, denetimli serbestlikten yararlanma imkanları göz önünde tutulduğunda ortalama dört yıldan az hapis cezasını gerektiren suçlarda ve bu nitelikteki mahkumiyet hükümlerinin infazında suçlu iadesi yoluna başvurmak yerine, ifade almak için adli yardımlaşma seçeneği veya ulusal yakalama emrinin infazının beklenilmesi seçeneklerinin de düşünülebileceği göz önünde tutulmalıdır. Adli merci de söz konusu hüküm gereğince bir değerlendirme yapabilir veya konuyla ilgili nasıl bir yol izleneceği hususunda Merkezi Makamın görüşünü alabilir.

Merkezi Makam, savcılık veya mahkeme tarafından gönderilen iade talepten önce inceler ve geçmiş uygulamaya ve tecrübeler ışığında muhatap ülkenin bu tür talepleri sürekli şekilde yerine getirmekten kaçındığını tespit ederse, ilk önce bu konuda adli makamı bilgilendirmesi isabetli

useful to refer to other judicial cooperation institutions, in accordance with Article 3/1(b), in the said documents returned incomplete. For example, in cases where a suspect’s, who is a of foreign national against whom an investigation is carried out for the offence of plunder committed in our country, statement is not taken by way of judicial assistance by the authorities of his country of citizenship, judicial authorities, in consonance with bilateral and multilateral agreements or the principle of reciprocity, should take into account that an appeal for the transfer of investigation, set forth in Article 24 of the Law, may be made.

Likewise, in extradition cases where a judgment is passed on a foreign nationals in Turkey, yet, as per the principle of non-extradition their extradition to Turkey is not possible, the transfer of the execution of their sentence to a foreign country is brought forth pursuant to Article 28 of the Law. In order to be able to proceed as such, the relevant country must be party to European Convention on the International Validity of Criminal Judgment or have a bilateral agreement or the said institution may be operated in accordance with the principle of reciprocity.

In determining the method and procedure of judicial cooperation to be followed in the cases stated above, the Central Authority initially informs the judicial authorities and recalls alternative routes that may be followed. However, should dissensus between judicial authorities and the Central Authority arise, the method of judicial cooperation specified by the Ministry of Justice shall be adopted.

On the other hand, Article 22/3-b indicates that evaluations shall consider, in addition to the time spent, the possible time that shall be spent in prison for persons whose extradition is sought before a request for extradition is conveyed. Thus, for example, when the provisions for conditional release and the opportunity to benefit from probation are considered during the execution of sentences, instead of resorting to the extradition of the offender for offences that are prescribed an average of less than four years imprisonment and the execution of the convictions of the like, judicial cooperation for the taking of statements or waiting to execute a national arrest warrant are options that may be taken into consideration. The judicial authority may make an assessment as per the provision or may ask for the opinion of the Central Authority as to the route that may be taken.

The Central Authority shall examine the request for extradition conveyed by the prosecutor’s office or the court, and, should it identify, in light of former practices and experiences, that the relevant country has repeatedly avoided such requests, it shall, at first, inform the judicial authority.



olacaktır. Söz konusu bilgilendirme yazısında iade talebinin sonuçsuz kalacağı bunun yerine soruşturma ve kovuşturma aşaması için iade yerine adli yardımlaşma talepnamesi düzenlenebileceği, infaz aşaması için ise infaz devri seçeneğinin düşünülebileceği adli makama hatırlatılabilir. Savcılık veya mahkemenin iade talepnamesinin işleme konulması hususunda gerekçelerini de göstererek ısrar etmesinde bir engel bulunmamaktadır. Ancak bu durumda, talepten yabancının adli makamlarına gönderilip gönderilmeyeceğine nihai olarak karar vermek kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının b bendi ile altıncı fıkrasına göre Merkezi Makamın takdirinde bulunmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, muhatap ülkelerin adli işbirliği taleplerimize karşı gösterdiği tutuma göre mütekabiliyet gözetilerek Ülkemizde benzeri bir tutum izlenmesi ve bu hususun muhatap ülke ile paylaşılmasında yarar bulunmaktadır. Özellikle yabancı ülkenin talebinin kabulünün, ülkemizin benzer nitelikteki taleplerinin de anılan ülke tarafından kabul edilmesi şartına bağlanması bakımından bu bildirim önem taşımaktadır. Zaten, yabancı devletin adli işbirliği talebinin kabul edilmesinin Merkezi Makam tarafından şarta bağlanabileceği veya anılan ülkeden garanti istenebileceği kanunun 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında açıkça hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, yabancı adli makamların taleplerinin yerine getirilmesinde, ilgili ülke ile aramızda ikili veya çok taraflı adli işbirliği andlaşması bulunsun ya da bulunmasın, yabancı devlet adli birimlerinin benzer mahiyetteki taleplerimize olan yaklaşımı gözeterek tutarlı ve istikrarlı bir adli işbirliği politikasının uygulanması önem arz etmektedir. Bahse konu adli işbirliği politikasının uygulanması Merkezi Makam olarak Adalet Bakanlığı adına Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğüne koordine edilmektedir.

Bu çerçevede, Genel Müdürlük, izlenecek adli işbirliği politikasını belirlerken ihtiyaç duyduğu durumlarda Dışişleri Bakanlığı başta olmak üzere ilgili kurumların görüşlerinden de istifade ederek mütekabiliyet ilkesini işletmektedir. Nitekim, 6706 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, taraf olunan milletlerarası andlaşmalar ve mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde yabancı devletlerin adli işbirliği taleplerinin kabulüne karar vermek Merkezi Makamın görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, 6706 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin son fıkrasında yabancı devletlerle yapılacak işbirliği kapsamında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınabileceği belirtilmiş olup, anılan kurumlardan gelen görüşler temelde bağlayıcı olmamakla birlikte, adli işbirliği uygulamaları bakımından mütekabiliyet ilkesinin işletilmesine katkı sağlamaktadır.

Sonuç olarak Merkezi Makam, uluslararası adli işbirliğinin yürütmesinde kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını ve ülke menfaatlerini gözeterek, adli mercilerin bilgilendirilmesi ve gerekli koordinasyonun sağlanması suretiyle, adli işbirliği tür ve yöntemlerinden hangisinin somut olaya en uygun olacağını belirlemede önemli bir fonksiyon icra etmektedir.

In the said information letter, it shall be pointed out that the request for extradition shall be concluded unexecutedly and, instead, a request for judicial assistance may be issued for investigation and prosecution and the transfer of execution shall be suggested for consideration. The prosecutor's office or the court will not encounter any obstacles for stating reasons and insisting on the processing of the request for extradition. In this case, however, the Central Authority is accorded with discretion to decide, as per subparagraph (b) of paragraph 1 of Article 3, whether or not the request shall be sent to the judicial authorities of a foreign country.

It should be noted that the principle of reciprocity shall be observed according to the attitude employed by relevant countries as regards judicial cooperation and a similar attitude should be exercised by our country and it shall prove beneficial to notify the relevant country of this matter. Notifying is particularly significant in that the acceptance of requests made by a foreign country shall oblige the said country to accept requests of a similar nature made by Turkey. Indeed, paragraph 3 of Article 3 of the Law explicitly provides that a request for judicial cooperation made by a foreign state may be conditionally accepted by the Central Authority or a guarantee may be asked for from the country in question. Thus, in the fulfillment of requests of foreign judicial authorities, it is imperative that a consistent and stable judicial cooperation policy, with or without an existing bilateral or multilateral agreement between the relevant country and Turkey and considering the approach of foreign judicial authorities to requests made by Turkey that are of a similar nature, be implemented. Exercising the said judicial cooperation policy is coordinated by the Directorate General for International Law and Foreign Affairs as the Central Authority on behalf of the Ministry of Justice.

In this context, when determining the policy to be pursued for judicial cooperation, the General Directorate utilizes the principle of reciprocity, and, when necessary, makes use of the opinions of other relevant institutions particularly, the Ministry of Foreign Affairs. Thus, subparagraph (a) of the first paragraph of Article 3 of Law No. 6706 states that it is one of the many duties of the Central Authority to decide, under international agreements and the principle of reciprocity, whether or not accept requests for judicial cooperation submitted by foreign States. Moreover, it is stated in the final paragraph of Article 3 of Law No. 6706 that, within the scope of judicial cooperation with foreign States, opinions of relevant public institutions and organizations may be consulted. Any opinion received from these institutions and organizations are in no way fundamentally binding but contribute to the utilization of the principle of reciprocity in the practice of judicial cooperation.

To conclude, the Central Authority is vested with the critical task of determining, through efficient and fruitful use of resources with a consideration of the best interests of country by means of informing judicial authorities and ensuring the necessary coordination in the execution of international judicial cooperation, the type and method of judicial cooperation best suited to a concrete situation.