



CCPE(2024)7

29 Ekim 2024, Strazburg

**AVRUPA SAVCILARI DANIşMA KONSEYİ
(CCPE)**

**Savcılık hizmetlerinin bağımsızlık ve tarafsızlıklarının garanti altına alınmasına
yönelik olarak yönetimine ilişkin 19 (2024) No'lu CCPE Görüşü**

I. Giriş

1. Kendisine Bakanlar Komitesi tarafından verilen yetki ve görev tanımı uyarınca Avrupa Savcıları Danışma Konseyi (CCPE), savcılık hizmetlerinin bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının garanti altına alınmasına ve çalışmalarının verimliliğini güçlendirmeye yönelik olarak yönetimine ilişkin olarak işbu Görüşü hazırlamıştır.
2. CCPE, daha evvel savcılık hizmetlerinin bağımsızlığının ve özerkliğinin, yargı bağımsızlığının vazgeçilmez bir sonucu olduğuna dikkat çekmiştir. Bu sebepten ötürü, muhtemel bir siyasî baskıdan kaçınmak için savcılık hizmetlerinin bağımsızlığını ve etkili özerkliğini geliştirmeye yönelik genel eğilim desteklenmelidir.¹
3. CCPE, savcılık özyönetim organları da dâhil olmak üzere savcılık bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda bazı standartları hâlihazırda geliştirmiş durumdadır. Bu Görüşün konusu, savcılık hizmetlerinin bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının, yönetim yoluyla nasıl garanti altına alınabileceği ve daha da geliştirilebileceğine odaklanma hedefiyle CCPE tarafından bu temeller üzerine inşa etmek üzere seçilmiştir.
4. Bunu gerçekleştirirken bu Görüş, Avrupa genelinde mevcut olan hukuk sistemleri ve modellerin çeşitliliğini ve özellikle birçok hukuk sisteminde savcılık hizmetlerinin başsavcılar² tarafından yönetilen son derece hiyerarşik kurumlar olarak yapılandırıldığını dikkate almaktadır. Sonuç olarak, savcılık hizmetlerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı büyük ölçüde savcılık hizmetlerinin başında bulunan kişinin ne ölçüde bağımsız ve tarafsız olduğuna ve bu kişilerin bireysel bakımdan savcılar üzerindeki rolüne bağlıdır. Aynı zamanda, bu durum, *gerekli değişiklikler yapılarak*, böylesine güçlü bir hiyerarşik yapısı bulunmayan sistemlere de uygulanabilir.
5. Bu sebepten ötürü işbu Görüş, savcılık hizmetlerinin bağımsızlık ve tarafsızlıklarının garanti altına alınmasının yollarından biri olarak başsavcıların hayati öneme sahip rolünü incelemekte ve bu amaçla, atama/seçim süreçlerinin şeffaflığı, görev sürelerinin uzunluğu, görevden alınma ve çalışmalarına herhangi bir yersiz veya haksız müdahaleye karşı teminatlar aracılığıyla olmak üzere başsavcıların kendilerinin bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının önemini vurgulamaktadır.
6. İşbu Görüş Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 19 No'lu (2000) ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin Tavsiye Kararını, Bakanlar Komitesinin 11 No'lu (2012) ceza adaleti sistemi dışında savcılarının rolüne ilişkin Tavsiye Kararını ve 7 No'lu

¹Savcılara ilişkin Avrupa normları ve prensiplerine ilişkin 9 (2014) No'lu CCPE Görüşü, Roma Şartı, Madde IV.

² İşbu Görüş, farklı hukuk sistemlerinde ilgili pozisyon için kullanılan unvanlardan bağımsız olarak savcılık hizmetlerinin lideri konumunda bulunan kişiler için (başsavcı, savcılık direktörü vb.) kapsayıcı bir terim olan "başsavcı" terimini kullanmaktadır. CCPE ayrıca, başsavcılarının belirli koşullar altında ve özel durumlarda yetkilerinin bir kısmını devretmeleri gerekebileceğini ve savcılık hizmetlerinin başsavcısına hiyerarşik olarak bağlı olmayan sistemler olduğunu da kabul etmektedir.

(2012) savcılık hizmetlerinin imkânlarının(araçlarının) yönetimine ilişkin Görüş, 9 No’lu (2014) savcılar hakkında “Roma Şartı” dâhil Avrupa normları ve ilkelerine ilişkin Görüş, 13 No’lu (2018) savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiğine ilişkin Görüş ve 18 No’lu (2023) en önemli savcılık özyönetim organları olarak savcı kurullarının ilişkin Görüş başta olmak üzere geçmiş CCPE görüşlerini gereğince dikkate almaktadır. Buna ek olarak, bu Görüş, CCPE üyelerinin savcılık hizmetlerinin bağımsızlık ve tarafsızlıklarının garanti altına alınmasına yönelik olarak yönetimine ilişkin bir ankete verdikleri yanıtları da dikkate almaktadır.

7. Ayrıca bu Görüş, mahkeme başkanlarının rolüne ilişkin 19 No’lu (2016) Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi (CCJE) Görüşünü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) ilgili içtihadını, Venedik Komisyonu (Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu) ve CEPEJ (Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu) belgelerini, savcılar bakımından GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) Dördüncü Değerlendirme Aşaması sonuçlarını ve Avrupa Hukuk Alanında İşbirliği Komitesinin (CDCJ) Yargı Bağımsızlığını ve Tarafsızlığını Güçlendirmeye Yönelik 2016-2021 Avrupa Konseyi Eylem Planının Uygulanmasının İncelemesini de dikkate almaktadır.
8. Bu Görüş, Avrupa Konseyi dışındaki uluslararası organların, özellikle, BM anlaşma izleme organlarının ilgili belgelerini, hâkimlerin ve avukatların bağımsızlığına ilişkin BM Özel Raportörünün Raporlarını, IAP (Uluslararası Savcılar Birliği) Savcılarının Meslekî Sorumluluk Standartları ile Temel Görev ve Hakları Beyannamesini, OECD’nin (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) Doğu Avrupa ve Orta Asya’da yolsuzlukla mücadele reformları, ilerleme ve zorluklar (2016-2019) başlıklı çalışmasını ve son olarak ENCJ’nin (Avrupa Yargı Kurulları Ağı) Savcılığın Bağımsızlığı ve Hesap Verebilirliği (2014-2016) başlıkla Raporunu da kullanmaktadır.
9. CCPE, bu Görüşün kabulüne kadar geçen süreç önemli katkıları ve desteği için CCPE Başkanı Jana Zezulova’ya şükranlarını iletmektedir.

II. Görüşün amacı ve kapsamı

10. CCPE, üye devletlerin, savcılarının uygun bir yasal ve örgütsel çerçeve içinde meslekî görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebilmelerini garanti altına alabilmek için etkili tedbirler almaları gerektiğini sürekli olarak vurgulamıştır. Bu amaçla, savcılık hizmetlerine, teknolojik araçlar³ ve insan kaynakları da dâhil olmak üzere ihtiyaçlarını değerlendirme, bütçelerini müzakere etme, verilen kaynakları nasıl en etkili ve şeffaf şekilde kullanabileceklerine karar verme konusunda fırsat verilmelidir. Kaynaklarını yönetmeyle görevlendirildiklerinde savcılık hizmetleri modern yönetim metotlarını ve araçlarını etkili ve şeffaf bir biçimde kullanmalı ve bu amaca yönelik olarak uygun eğitim

³17 Mayıs 2024 tarihinde kabul edilen Avrupa Konseyi Yapay Zekâ ve İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü Çerçeve Sözleşmesi bu alandaki ilk uluslararası yasal olarak bağlayıcı belgedir. Bu belge yapay zekâ sistemlerinin insan hakları, demokrasi ve hukuku üstünlüğüyle tamamen uyumlu olduğunu garanti altına almayı amaçlamaktadır.

verilmelidir.⁴ Savcılık hizmetlerinin yönetimi, kendilerine verilen kaynakların yerinde kullanılması konusunda önemli bir rol oynar.

11. Bu bağlamda, Avrupa’da mevcut olan hukuk sistemlerinin ve modellerinin çeşitliliğini kabul ederken CCPE, savcılık hizmetlerinin tarafsız ve etkili bir şekilde işlemlerini ve karar almasını sağlamak için savcılığın bağımsız ve özerk olma ihtiyacının bu farklı sistem ve modellerin ortak noktası olduğunu düşünmektedir.⁵
12. Bu bağlamda, hukuk sistemleri arasında mevcut olan farklılıkların bilincinde olarak bu Görüş, savcılık hizmetlerinin yönetiminde başsavcılarının yalnızca kurumu temsil etmekle kalmayıp, aynı zamanda kurumun bağımsızlığının ve özerkliğinin ana garantörü olarak da oynadıkları merkezî rolü kabul etmektedir. Bu ayrıca savcılarının operasyonel bağımsızlığını ve tarafsızlığını sürdürmeyi de içermektedir.
13. Çoğu savcılık hizmetinin ortak özelliğinin hiyerarşik yapıları olduğu dikkate alındığında başsavcılarının, idare ettikleri ve sorumlu oldukları savcılık hizmetinin bağımsızlığını ve özerkliğini garanti altına almak için tamamen bağımsız ve tarafsız olmaları ve böyle gözükmeleri çok daha önemlidir.
14. Başsavcılarının bağımsızlığını güvence altına almanın bir dizi önemli yolu bulunmaktadır. En önemli karakteristik özellikler, adaylar için seçilebilirlik/objektif uygunluk kriterleri, liyakate dayalı profilleri, atama/seçim süreçlerinin şeffaflığı, görev sürelerinin uzunluğu, görevden alınmalarına ilişkin ve işlerine yersiz müdahale karşıtı teminatlardır. Tüm bunların savcılık hizmetlerinin genel bağımsızlığı ve tarafsız karar alma üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır.
15. Yukarıdakiler ışığında ve savcılık hizmetlerinin işleyişiyle ilgili olarak CCPE tarafından daha önce belirlenmiş olan prensipleri temel alarak işbu Görüş, kurumlarının bağımsızlık ve tarafsızlıklarını, etkili ve şeffaf yönetim aracılığıyla hem dâhili hem de harici bakımdan garanti altına alma konusunda başsavcılarının hayati rolünü incelemektedir.
16. Ayrıca bu Görüş, üye devletlere genel rehberlik sağlama amacıyla, CCPE tavsiye kararlarıyla birlikte Avrupa Konseyinin diğer organ ve kurumlarının mevcut standartlarını da hesaba katmaktadır. Bu amaçla bu Görüş, aşağıda bulunan ana noktalara odaklanmaktadır:
 - Başsavcılarının atama/seçim süreçleri ve görev süresi ve bağımsızlıklarının garantisi olarak görevden alınmalarına ve çalışmalarına yersiz müdahaleye karşı teminatlar;
 - Malî, maddî kaynaklar ve insan kaynaklarının yönetimi suretiyle savcılık hizmetlerinin bağımsızlık ve tarafsızlığını korumada başsavcılarının rolü (hem

⁴ Savcılar hakkında Avrupa normları ve ilkelerine ilişkin 9 No’lu (2014) CCPE Görüşü, Roma Şartı, madde XIX.

⁵ 18 No’lu (2023) en önemli savcılık organları olarak savcı kurullarına ilişkin CCPE Görüşü, paragraf 16.

savcılarla hem de memur statüsüne sahip olanlar da dâhil olmak üzere savcılık çalışanlarıyla ilgili olarak);

- Üye devletlerin hukuk sistemine bağlı olarak savcılık hizmetlerinde görev yapan diğer yönetim görevlilerinin muhtemel rolü.

17. Bu Görüş, üye ülkelerde savcılık hizmetlerinin yönetimine ilişkin farklı yaklaşımları değerlendirirken buna uygun rehberlik sunmaktadır. Herhangi bir tercih belirtmekten kaçınmakla birlikte, savcılık bağımsızlığı ve tarafsızlığını koruma prensiplerine uymanın önemine dikkat çekmektedir. Bu Görüş özellikle şunları kabul etmektedir:

- Bazı yargı çevrelerinde savcılık hizmetleri merkezî bir sistemde organize edilebilir, böyle bir sistemde merkezî bir organ, genellikle Başsavcılık Ofisi, tüm savcılığı yönetir ya da merkezî olmayan sistemlerde bölgesel savcılık ya da farklı savcılık organlarının yönetim konusunda kendi iç bağımsızlıkları bulunmaktadır. Bazı sistemlerde ise bu iki sistem harmanlanabilir;
- Bazı üye devletlerde savcılık hizmetlerinin yönetimi belirli bir görevliye atanabilir (örn. Başsavcı, Başsavcı Yardımcısı, Başsavcı ya da Savcılık Direktörü);
- Diğer üye devletlerde, savcılık hizmetlerinin yönetimi bir organa verilebilir (örn. savcılar kurulu ya da diğer savcılık özyönetim organları ya da belirli bir görevli yerine savcılık dâhilindeki belli bir bölüm);
- Bazı üye devletlerde, savcılık hizmetlerinin yönetimine ilişkin bazı görev ve işlevler çeşitli başsavcılar ya da farklı görevliler veya organlar arasında paylaştırılabilir;
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında tesis edilen ve savcılık bağımsızlığını korumayı amaçlayan prensiplere saygı gösterilmesi çok önemlidir.

18. Bağımsızlık kavramı hesap verebilirlikle yakından ilgili olduğundan bu Görüşte hesap verebilirlikten de bahsedilmektedir. Bu bakımdan, bu Görüş, savcılığın gerçekleştirdiği faaliyetler için bir bütün olarak düzenli aralıklarla ve kamuya açık bir şekilde, özellikle önceliklerinin nasıl yerine getirildiği konusunda hesap vermesi gerektiği fikrine dayanmaktadır.⁶

19. Bu Görüş, iş yükü ve savcılık hizmetlerinin büyüklüğü gibi faktörlerden ötürü, başsavcıların görev ve işlevlerinden bazılarını yardımcılara ya da savcılık dâhilindeki yüksek kıdemli görevlilere devretmeleri gerekebileceğini kabul etmektedir. Yönetim

⁶ Ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin 19 (2000) Sayılı Bakanlar Kurulu Tavsiye Kararı, paragraf 11.

işlevleri, başsavcı yerine bu görevliler tarafından yerine getirilse dahi işbu Görüşte anahatları belirtilen standartlar, *gerekli değişiklikler yapılarak*, uygulanmaya devam eder.

III. Savcılık hizmetlerinin yönetimi aracılığıyla savcılık bağımsızlığının garantörü olarak başsavcılar

20. Başsavcılarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı bu bölümde ele alınan çeşitli önemli faktörlerin bir araya gelmesiyle sağlanmaktadır.
21. İlk olarak şeffaflık, objektif uygunluk kriterleri, başsavcılarının atanmasında/seçiminde siyasî müdahalenin önüne geçilmesiyle birlikte görevden alınmaları ve çalışmalarına yersiz müdahaleye ilişkin teminatlar hayati önem taşımaktadır. Bu bağlamda, görev sürelerinin açık bir şekilde tanımlanması çok önemlidir.
22. Başsavcılarının işlevleri ve görevleri genellikle ayrı ayrı ele alınmakta ve tercihen iç hukukta en yüksek seviyede açık bir şekilde düzenlenmesi gerektiğine ve ihtiyaç duyulduğunda savcılık hizmetlerinin şeffaflığını ve buna ek olarak bağımsız ve tarafsız işleyişini garanti altına almak için ek düzenlemelerle tamamlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır.
23. Dolayısıyla Görüşün bu bölümü, bu konuyla ilgili standartları bir araya getirerek daha detaylı bir şekilde ele almakta ve konuya ilişkin olarak üye devletlere rehberlik sunmaktadır.

A. Başsavcılarının atama/seçim, görev süresi ve görevden erken alınmalarına ilişkin teminatlar aracılığıyla bağımsızlığı

24. Başsavcılarının atama/seçimleri yalnızca şeffaf olmakla kalmamalı aynı zamanda adayların belirlenmesinde yerleşik ve objektif kriterlere uyulmalı ve siyasî müdahaleden arınmış olmalıdır ve özellikle yargı ve savcılık camiaları ve kamu tarafından da bu şekilde algılanmalıdır. Bu durum yalnızca yargıya ve savcılık hizmetlerine güven duyulmasını sağlamak için değil aynı zamanda kamunun adalet sistemine güven duymasını sağlama bakımından da önemlidir.
25. Savcılarının statüsü, bağımsızlığı, işe alımı, değerlendirme, görevden alma ve disiplin işlemleri de dahil kariyerleri, hâkimlere benzer şekilde, ulusal hukuk sistemi tarafından şeffaf ve objektif kriterlere göre açıkça belirlenmelidir. Bu durum, savcılık hizmetlerinin yönetiminde önemli rol oynayan başsavcılar için daha da önemlidir.
26. Başsavcılarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı bazı faktörlerin bir araya gelmesiyle garanti altına alınmalıdır. Bu faktörler arasında, görev sürelerinin uzunluğu ve görevden alınmalarına ilişkin güvenceler ile işlerine herhangi bir şekilde haksız ve yersiz müdahaleye karşı koruma önlemleri sayılabilir, ancak bunlarla sınırlı değildir. Bu durum yalnızca bağımsızlığın garanti altına alınması açısından değil aynı zamanda istikrarı

sağlamak, hesap verebilirliği teşvik etmek, kamu güvenini geliştirmek ve savcılık sistemi bünyesinde meslekî gelişimi kolaylaştırmak açısından da önemlidir.

1. Başsavcıların atama/seçimleri

27. CCPE'nin daha önce ifade ettiği üzere başsavcıların atanma şekilleri, özellikle söz konusu bağımsızlık ve tarafsızlık olduğunda, savcılıkların⁷ düzgün işleyişini garanti altına alan sistemde önemli bir rol oynamaktadır.
28. CCPE, Avrupa genelindeki hukuk sistemlerinin ve modellerinin çeşitliliğinin ve bu çeşitliliğin başsavcıların atama/seçimlerine ve görev sürelerine farklı yaklaşımlara sebep olduğunun farkındadır. Bu yaklaşımlar seçim sürecine parlamento ve savcılık özyönetim organlarının⁸ katılması ya da kararın devlet ve/ya hükümet başkanı tarafından verilmesini içerebilir. CCPE, böyle atamalarda demokratik meşruiyet ile apolitikleşmenin gerekliliği arasında uygun bir denge kurmanın önemine dikkat çeken Venedik Komisyonu ile aynı görüştedir.⁹
29. Hükümetlerin başsavcıların atanması konusunda bir miktar kontrolü bulunması durumunda, seçim yönteminin hem halkın hem de yargı ve savcılık sisteminin ve hukuk mesleği mensuplarının güvenini ve saygısını kazanacak şekilde olması önemlidir.¹⁰
30. CCPE, bazı hukuk sistemlerinde savcılık hizmetlerinin hükümetin ceza hukuku politikalarını uygulama konusundaki hayati rolü sebebiyle hükümetlerin başsavcıların atamaları/seçilmeleri konularında kontrolü kısmen elinde bulundurma konusundaki ilgisinin farkındadır. CCPE, siyasallaşma riskini azaltma yollarından birinin, başsavcıların atama/seçim süreçlerinde yürütmenin rolünü minimum seviyede tutmak ya da bunu çok önemli teminatlarla desteklemek olduğunu düşünmektedir. Bu duruma, mevcut oldukları yerlerde savcılık kurulları gibi savcılık özyönetim organlarının¹¹ ya da

⁷ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 55; yargı sisteminin bağımsızlığına ilişkin Avrupa Standartlarına dair Venedik Komisyonu Raporu: Bölüm II – Savcılık hizmetleri, CDL-AD(2010)040, 3 Ocak 2011, paragraflar 34-35.

⁸ Bu organlar, 18 No'lu (2023) CCPE Görüşü kapsamında anlaşılmaktadır. Bu Görüş, ister bağımsız bir organ olsun isterse hâkim ve savcılardan sorumlu bir yargı kurulunun parçası olsun, savcılık kurullarının ya da savcılık özyönetimiyle ilgilenen diğer organların vurgulanması gerektiğine dikkat çekmektedir.

⁹ CDL-AD(2015)039, Gürcistan Savcılık Ofisi Kanununa yapılan taslak değişikliklere ilişkin Venedik Komisyonu, Avrupa Savcıları Danışma Konseyi (CCPE) ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (OSCE/ODIHR) Ortak Görüşü, paragraflar 19, 20 ve 27.

¹⁰ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 56; yargı sisteminin bağımsızlığına ilişkin Avrupa Standartlarına dair Venedik Komisyonu Raporu: Bölüm II – Savcılık hizmetleri, CDL-AD(2010)040, 3 Ocak 2011, paragraf 37; BM İnsan Hakları Konseyi, hâkimlerin ve avukatların bağımsızlığına ilişkin Özel Raportör Raporu, Gabriela Knaut, A/HRC/20/19, 7 Haziran 2012, madde 65.

¹¹ Bu organların dâhil olması durumunda görüşleri ciddiyle dikkate alınmalıdır. Ulusal mevzuat ve uygulamaların müsaade etmesi durumunda bu görüşler üstün gelmelidir. Yürütme yetkililerinin bu görüşleri takip etmemeye ilişkin kararları gerekçelendirilmelidir.

yasama erki de dâhil olmak üzere diğer bağımsız organların seçim ve/ya aday gösterme sürecine dâhil olması gibi çeşitli yollarla erişilebilir.¹²

31. Mevcut veya algılanan siyasallaşma risklerini azaltmanın diğer bir yolu da, başsavcıların seçilmesinde şeffaf bir prosedürün uygulanmasını sağlamaktır. Bu bağlamda, CCPE, başsavcılık pozisyonuna aday gösterilecekler için objektif, şeffaf ve likakat temelli seçilebilirlik/uygunluk kriterleri belirlenmesi uygulamasını memnuniyetle karşılamaktadır.
32. CCPE, bu kriterlerin hukuk sistemlerindeki ve geleneklerindeki farklılıklardan ötürü bir üye devletten diğerine farklılık gösterebileceğini kabul eder. Fakat seçilebilirlik kriterlerinin, bazı adayların siyasî mülahazalar ya da herhangi başka bir kanunsuz çıkar temelinde saf dışı bırakılmasının ya da desteklenmesinin önüne geçilmesi için kanun tarafından açıkça belirtilmek suretiyle önceden veya kanunla bu görevi üstlenen bir kurum tarafından belirlenmiş olması gerekmektedir.
33. CCPE, hukuk sisteminin türüne bakılmaksızın, başsavcılık pozisyonu adaylarının her zaman savcılık bağımsızlığını, örneğin herhangi bir muhtemel çıkar çatışmasını önleyerek, koruyacak ve geliştirecek gerekli becerilere sahip olup olmadığının kontrol edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca, adayların savcılık hizmetlerini etkili bir şekilde yönettiğini garanti altına almak için uygun hukukî ve meslekî deneyim öncelikli şart olmalıdır. Buna ek olarak deneyim de dâhil olmak üzere adayların yönetime ilişkin olarak ispatlanmış becerileri ve diğer becerileri de aynı şekilde önemli olarak görülmelidir. Yukarıda bahsi geçen kriterlerin bir araya getirilmesi, adayın savcılık hizmetlerinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruma kapasitesini değerlendirme bakımından uygundur. Mümkünse devletin hukuk sistemine uygun olarak adayların seçimi ve listelerinin oluşturulması süreci yargı denetimine tabi tutulabilir.¹³

2. Başsavcılarının görev süresi ve görevden erken alınmalarına ilişkin teminatlar

34. CCPE'nin daha önce vurguladığı üzere, makamın istikrarını sağlamak ve savcıları siyasî değişikliklerden bağışık kılmak için başsavcılarının ya yeterince uzun bir zaman için ya da kalıcı olarak atanmaları/seçilmeleri gerekmektedir¹⁴ ve atamaları/seçimleri ve görevlerinin sonlandırılması mümkün olan en yüksek seviyede kanunla ve açık prosedürlere göre düzenlenmelidir.¹⁵

¹² Venedik Komisyonunun dikkat çektiği üzere başsavcı seçimi için nitelikli çoğunluğun kullanılması böyle atamalarda geniş fikir birliğini destekleme mekanizması olarak görülebilir. Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Avrupa Standartlarına Dair Rapor: Bölüm II – Savcılık Hizmetleri, Venedik Komisyonu tarafından 85. Genel Kurulda kabul edilmiştir (Venedik, 17-18 Aralık 2010), paragraf 87 (3).

¹³ Atama/seçimden sonra ve görev süresi boyunca, başsavcılar herhangi bir siyasî faaliyette bulunmamalıdır.

¹⁴ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 56.

¹⁵ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 52.

35. CCPE ayrıca, başsavcılarının görevden erken alınmaları (yani görev sürelerinin sona ermesinden önce) ile ilgili olarak endişelerini yinelemek istemektedir.¹⁶ Savcılarının bağımsızlığı keyfi bir biçimde ya da siyasî sebeplerle görevden alınma ihtimalinden korunmaları anlamına gelmektedir. Bu durum tüm savcılar için geçerli olmakla birlikte başsavcılarını daha fazla ilgilendirmektedir.
36. Ulusal hukuk sistemine göre erken görevden alma mümkünse, uygulanabilir koşullar açıkça tanımlanmalı¹⁷ ve bu işlem açık ve objektif gerekçeler temelinde gerçekleştirilmelidir.¹⁸ Başsavcılarının erken görevden alınmaları uygulamasına, sebeplerin ciddiyeti göz önünde bulundurularak son çare olarak başvurulmalıdır. Erken görevden alma prosedürü, bunun gerekçeleri gibi, siyasi müdahaleden arınmış, şeffaf ve sağlam temellere dayalı olmalı ve erken görevden alma kamuya açık bir şekilde gerçekleştirilmelidir.
37. CCPE, özellikle başsavcılarının görevden erken alınmalarına ilişkin gerekçelerin, karar alma sürecinde aşırı takdir yetkisi ve keyfî yorumlamaları önlemek için geniş veya belirsiz bir şekilde formüle edilmemesi gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca, önceden belirlenmiş prosedür dışında ve önceden belirlenmiş objektif kriterler temel alınmaksızın görevden almanın yasak olduğunu açıkça ifade edilmelidir. Bu gibi durumlarda siyasî saiklerin ve kişisel tercihlerin yasaklanması gerekmektedir.
38. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) hükümetin yürütme organının, bağımsız yargı incelemesi olmaksızın başsavcılarını görevden alamayacağını açıklamıştır.¹⁹ CCPE, başsavcının görev süresinin bitiminden önce görevden alınmasına ilişkin herhangi bir karar alma organının aldığı kararların bağımsız yargı denetimine²⁰ tabi tutulması olasılığını memnuniyetle karşılamaktadır.

B. Başsavcılarının bağımsızlığını garanti altına alma yollarından biri olarak etik ve meslekî standartlar, hesap verebilirlik ve disiplin işlemleri

39. CCPE, meslekî etik ve davranış kurallarının, Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen uluslararası standartlara ve buna ek olarak 31 Mayıs 2005 tarihinde Avrupa Başsavcılar Konferansı tarafından kabul edilen Savcılar için Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin Avrupa İlkelerinde (Budapeşte İlkeleri) yer alan standartlara dayalı olarak benimsenmesi ve kamuya açıklanması gerektiğini vurgulamıştır.²¹

¹⁶ Bu durum, işbu Görüşün 34 ve 36. paragraflarıyla tam uyum içerisinde değildir.

¹⁷ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 73; yargı sisteminin bağımsızlığına ilişkin Avrupa Standartlarına dair Venedik Komisyonu Raporu: Bölüm II – Savcılık hizmetleri, CDL-AD (2010)040, 3 Ocak 2011, paragraf 40.

¹⁸ OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) (2020) Doğu Avrupa ve Orta Asya'da yolsuzlukla mücadele reformları, ilerleme ve zorluklar (2016-2019) sayfa 149, Ş G.

¹⁹ AİHM *Kövesi/Romanya*, no. 3594/19, 5 Mayıs 2020, madde 154, 201, 205 ve 208-209. Ayrıca bk. *Baka/Macaristan*, no. 20261/12, 23 Haziran 2016, paragraflar 156-157 ve 164-167.

²⁰ Ulusal hukuk sisteminde mümkün ve uygulanabilirse.

²¹ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 99.

40. Başsavcılara uygulanan etik, meslekî standartlar ve disiplin işlemlerine ilişkin önceden belirlenmiş normlar, başsavcılarının bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını korumak açısından oldukça önemli olup savcılık hizmetlerinin yönetilmesi ve savcılık hizmetlerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı üzerinde etkisi bulunmaktadır.
41. CCPE tarafından daha önce ifade edildiği gibi savcılar çalışmalarında her daim en yüksek etik ve meslekî standartları kendilerine rehber edinmeli ve her daim tarafsız ve objektif davranmalıdır.²² Buna ek olarak, insan hakları standartları ve prensiplerinin belirttiği üzere savcılar, görevlerinin icrasından sorumludurlar ve disiplin işlemlerine maruz kalabilirler.²³
42. Görevden erken alınma olasılığında olduğu gibi, disiplin işlemleri bağlamında siyasî veya diğer yersiz müdahalelere karşı sağlanan garantiler ve teminatlar, ulusal hukuk sistemine göre başsavcılar da dâhil olmak üzere tüm savcılara uygulanır.
43. CCPE'nin altını çizdiği üzere başsavcılarının bünyelerinde yüksek etik değerleri barındırmaları ve görev süreleri boyunca şeffaflık ve hesap verebilirlik yasal prensiplerine tabi olmaları beklenmektedir.
44. Aynı zamanda, CCPE, savcılarının hesap verebilirliğinin, bağımsızlıklarını engellemek amacıyla olmadığını tekrar vurgulamak ister. Savcılar bağımsız olsalar da, ulusal kanunlarda ifade edilen durum ve şekillerde hesap verebilirlik yükümlülüğüne tabidirler.²⁴ Başsavcılarının hesap verebilirliği, savcılık hizmetlerinin, adalet sisteminin daha iyi işleyişine katkıda bulunmak için bağımsız, tarafsız ve etkili bir şekilde yönetildiğini garanti altına almanın yollarından biridir.
45. Hesap verebilirlik mekanizmaları adalet sistemine halkın güvenini artırmak, başsavcılarının görevlerini sorumlu bir şekilde yerine getirirken meslekî ve etik standartlara uyduğunu garanti altına almak için gereklidir. Hesap verebilirlik, karar verme sürecinde tarafsızlığı ve şeffaflığı teşvik ederek, yetkinin kötüye kullanılması riskini azaltır.
46. İç hukuk sistemine bağlı olarak üye devletler başsavcılarının yönetim konusundaki önemli rolünü hesaba katarak onlara özel etik kurallar tesis etmeyi ya da başsavcılarının tüm savcılık camiasından beklenen etik davranışlara bağlı kalmalarını sağlamayı düşünebilirler. Her iki durumda da, bu kurallar açık, objektif ve şeffaf olmalıdır. Keyfî yorumlamalara ve siyasî müdahalelere ve diğer uygunsuz müdahalelere açık kapı bırakmamalıdır.

²² Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, Roma Şartı, madde VI.

²³ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 85; BM İnsan Hakları Konseyi, savcılarının ve avukatların bağımsızlığına ilişkin Özel Raportör ara raporu, A/65/274, 10 Ağustos 2010, paragraf 60.

²⁴ Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiğine ilişkin 13 No'lu (2018) CCPE Görüşü, paragraf 46.

47. Bunu başarmak için başsavcılar hakkında vazifeyi suiistimal için başlatılacak herhangi bir disiplin işlemi, mevcut oldukları yerlerde görevden erken alınma olasılığında olduğu gibi, açık, objektif ve şeffaf gerekçeler temelinde gerçekleştirilmelidir. Kriterler ve prosedürler iç hukukta belirsizliğe mahal vermeyecek bir biçimde ve açıkça tanımlanmalıdır. Hiçbir koşulda bu tür işlemlerin siyasî gerekçeleri olmamalı ve herhangi bir siyasî ya da başka türden yersiz bir müdahaleye maruz kalmamalıdır.
48. Ulusal hukuk sisteminden bağımsız olarak başsavcılar hakkındaki disiplin işlemleri, adil ve usulüne uygun yargılamadan faydalanmalarını garanti altına alacak şekilde bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından gerçekleştirilmelidir. Yüksek kıdemli savcıları içeren davalarda bağımsızlık ve tarafsızlık, savcılık sistemi dışındaki ayrı bir organ tarafından işlemlerin gerçekleştirilmesi, hiyerarşik yapıya rağmen bağımsız karar alma için özel garantiler, kamu denetimi, yargı denetimi veya diğer önlemler gibi farklı tedbirlerle güvenceye alınabilir. Disiplin işlemleri ile ilgili olarak, mümkün olduğunda aynı sistem yargı ve savcılık hizmetlerinin en üst düzey üyeleri için de uygulanabilir.

C. Başsavcılarının yönetim işlevleri ve görevleri

49. Savcılık hizmetleri tarafından yerine getirilen işlevler ve görevler, hukuk sistemlerinin ve geleneklerinin çeşitliliği sebebiyle üye devletler arasında farklılık göstermektedir. Sonuç olarak, başsavcılara verilen işlevler ve görevler bir ülkeden diğerine farklılık göstermektedir. Çoğu yargı sisteminde başsavcılara, savcılarının ve savcılık hizmetleri çalışanlarının kariyerleri ve kendilerine tahsis edilen çeşitli kaynakların yönetimi de dâhil olmak üzere çeşitli sorumluluklar verilmektedir.
50. Başsavcılara verilen işlevler ve görevler, şeffaflık, bağımsızlık ve hesap verebilirliği garanti altına almak için ilgili mevzuat ve düzenlemelerde açıkça ifade edilmelidir. Savcı kurullarının bulunduğu yerlerde, kanun, başsavcı ile bu tür bir organ arasındaki ilişkileri tanımlamalıdır. Amaç, daha etkili ve koordineli bir performans elde etmek için adil bir güç dengesi oluşturmak olmalıdır. Bu, savcılarının daha geniş bir iç bağımsızlığına saygı gösterilmesini sağlarken, aynı zamanda savcılık hizmetinin mahkemelerde etkili, tutarlı ve sürdürülebilir bir şekilde müdahale etmesini garanti altına alacaktır.

1. Başsavcılarının genel rolü

51. Başsavcılarının başlıca rolü, sorumlu oldukları savcılık hizmetlerinin şeffaf, bağımsız ve etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamak ve özellikle savcılığın alt birimlerinin ve organlarının ve bireysel olarak savcılarının bağımsız ve tarafsız karar almasını sağlamaktır.²⁵

²⁵ CCPE'nin vurguladığı üzere tüm hukuk sistemlerinde savcılar, tüm davalarda ve yetki alanlarında olan işlemlerin tüm aşamalarında hukukun üstünlüğünün özellikle adaletin adil, tarafsız ve etkili yönetilmesi aracılığıyla garanti altına alınmasını sağlamaya katkıda bulunurlar, Savcılarla ilgili Avrupa normları ve prensiplerine ilişkin 9 No'lu (2014) Görüş, Roma Şartı, Bölüm I.

52. Kendilerine yerel kanunlar ve düzenlemeler tarafından savcılık hizmetlerinin kaynaklarını yönetme görevi verildiğinde başsavcılar bu kaynakların etkili ve yeterince ekonomik bir şekilde kullanıldığından emin olmalıdır. Buna ek olarak, kontrol ve takip mekanizmalarının etkili bir şekilde işlediğinden emin olmalıdırlar.²⁶
53. Başsavcılar sıklıkla üye devletlerdeki devlet organlarının genel yapısı içerisinde ve başka ülkelerin savcılık hizmetleri ve uluslararası örgütler nezdinde savcılık hizmetlerini temsil etmekle görevlidir. Buna uygun olarak, yetki alanlarına müdahale etmeden kurumsal bağımsız ve tarafsızlıkların korunduğunu garanti altına almalı ve devlet kurumları ve diğer organ ve aktörlerle ²⁷ işbirliklerini geliştirmelidirler.

2. Savcılar ve savcılık hizmetleri çalışanlarının kariyerleriyle ilgili olarak başsavcıların rolü

54. Bireysel olarak savcılarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, bu bölümün, başsavcılarının rolüne odaklanmak suretiyle vurgulanan çeşitli faktörlerin bir araya getirilmesiyle sağlanır.
55. Başsavcılar, savcılarla ilgili kariyer konularına ilişkin olarak sorumluluklar üstlendiğinde, Avrupa Konseyinin ilgili belgelerinde öngörülen garantiler ve standartlar, bu Görüşün 17. paragrafında tanımlandığı şekilde, CCPE'nin önceki görüşleri de dâhil olmak üzere tamamen uygulanabilir olmalıdır.²⁸
56. Bu sebepten ötürü üye devletlerden, savcılarının işe alım süreçlerinin rekabetçi ve liyakat temelli olmalarını sağlamaları ve siyasi ve diğer yersiz hususlarla birlikte belirli grupların ya da paydaşların çıkarlarını kayıran yaklaşımlara karşı teminatları içerdiklerini garanti altına almalarını beklemektedir.
57. Savcılarının statüsü, bağımsızlığı, işe alımları ve kariyerleri tıpkı hâkimlerde olduğu gibi kanun tarafından açıkça belirlenmeli ve şeffaf ve objektif kriterlerce yönetilmelidir.²⁹ Başsavcılarının, savcılarının işe alımını (ulusal hukuk sistemine bağlı olarak memur statüsüyle veya memur statüsü olmaksızın) denetlemede yetkili olduğu ya da bu konuyla ilgili olarak başka bir rolünün bulunduğu yargı çevrelerinde yetkileri çerçevesinde işe almanın, adayların beceri, liyakat, dürüstlük, etik değerler ve diğer objektif kriterler temelinde gerçekleştiğini ve herhangi bir ayrımcılıktan arınmış olduğunu garanti altına

²⁶ 7 No'lu (2012) savcılığın imkânlarının/araçlarının yönetimine ilişkin CCPE Görüşü, paragraf 51.

²⁷ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 112.

²⁸ Bu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin 19 (2000) No'lu Tavsiye Kararını, Bakanlar Komitesinin ceza adaleti sistemi dışında savcılarının rolüne ilişkin 11 (2012) No'lu Tavsiye Kararını, Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, Roma Şartı da dâhil olmak üzere ve savcılarının bağımsızlığına, hesap verebilirliğine ve etiğine ilişkin 13 No'lu (2018) CCPE Görüşü gibi belgeleri içermektedir.

²⁹ Savcılarının bağımsızlığına, hesap verebilirliğine ve etiğine ilişkin 13 No'lu (2018) CCPE Görüşü, Tavsiye III; ayrıca bk. savcılarla ilgili Avrupa normları ve prensiplerine ilişkin 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, Roma Şartı, madde XII.

almalıdır. Haddinden fazla takdir yetkisine dayanan ve önceden tanımlanmış süreçler dışında gerçekleşen işe alımlardan kaçınılmalıdır.

58. Başsavcılara, savcılık hizmetleri çalışanlarının işe alım süreçlerini gerçekleştirme, bu süreçleri denetleme ya da başka bir rol verilmesi durumunda (ulusal hukuk sistemine bağlı olarak memur statüsüyle veya memur statüsü olmaksızın),³⁰ bu tarz işe alımlar savcılık hizmetinin ihtiyaçlarına göre ayarlanmalı ve şeffaf ve objektif olmalıdır.
59. Çeşitli yargı bölgelerinde başsavcılar, savcılar ve savcılık hizmeti çalışanlarıyla ilgili olarak kariyerle ilgili diğer konularda sorumluluk alabilir. Bu sorumluluklar meslekî değerlendirmeleri, terfileri, yer değişikliklerini, meslekî başarılar sebebiyle ödül verilmesini, savcılar hakkındaki disiplin işlemlerinde yer almayı, disiplin cezasını ve diğer görev ve tedbirleri kapsayabilir.
60. Özellikle başsavcılar, savcılar ya da savcılık hizmeti çalışanlarının işe alım süreçlerini gerçekleştirme, bu süreçleri denetleme ya da başka bir role sahip oldukları yargı çevrelerinde (ulusal hukuk sistemine bağlı olarak memur statüsüyle veya memur statüsü olmaksızın):
 - Savcılar ve savcılık hizmetleri çalışanlarının hem ilk atamalarının hem de terfilerinin özellikle kanunda yer alan liyakat olmak üzere açık, net ve tek tip seçim süreçlerine ve kriterlerine bağlı kaldığını;³¹
 - Takdir yetkisinin aşırı kullanılmasından ve bireysel ve diğer taraflı tercihlerden kaçınarak savcılar ya da savcılık hizmetleri çalışanlarının kariyerleri ve mesleklerine ilişkin hususların yetki ve deneyim gibi ³² şeffaf ve objektif kriterler tarafından yönetildiğini;
 - Hareketliliğin, özellikle savcılık hizmetlerinin³³ ihtiyaçlarına dayandığını ve yetkinlik ve deneyim gibi bilinen ve objektif kriterlere tabi olduğunu;

³⁰ İşbu Görüşün amacına uygun olarak “savcılık hizmetleri çalışanları” terimi, savcı statüsüne sahip olmasa da savcılık hizmetlerinde çalışan herkesi (sözleşmeli çalışanlar, uzmanlar, idarî ve malî görevliler, muhasebeciler, kâtipler vb.).

³¹ GRECO Dördüncü Değerlendirme Aşaması: milletvekilleri, hâkimler ve savcılar bakımından rüşvetin önlenmesi, GRECO tarafından 74. Genel Kurulda kabul edilen Gürcistan Hakkında Değerlendirme Raporu (Strazburg, 28 Kasım – 2 Aralık 2017), paragraf 94.

³² Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No’lu (2014) CCPE Görüşü, Roma Şartı, madde XII.

³³ Savcılarla ilgili Avrupa normları ve standartlarına ilişkin 9 No’lu (2014) CCPE Görüşü , paragraf 51; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin 19 no’lu (2000) Tavsiye Kararı, 6 Ekim 2000, paragraf 5; a,b ve c bentleri.

- Savcılar ya da savcılık çalışanları hakkında başlatılan disiplin işlemlerinin kanunla düzenlendiğini ve bağımsız ve tarafsız bir incelemeye tabi olması gereken adil ve objektif bir değerlendirme ve kararı garanti altına aldığını³⁴;
- Savcılar ya da savcılık hizmetleri çalışanlarına verilen disiplin cezaları net delilleri temel aldığını ve aynı zamanda etkili³⁵, orantılı³⁶ ve caydırıcı olduğunu;
- Savcılarının ve savcılık hizmetleri çalışanlarının ihraçlarının katı şartlara tabi olduğunu ve savcılar söz konusu olduğunda faaliyetlerinin bağımsız ve bu şartların tarafsız bir şekilde yerine getirilmesinin önüne geçmediğini³⁷ garanti altına almaları gerekmektedir.

3. Hukukun tutarlı bir şekilde uygulanmasında ve dava yönetiminde başsavcılarının rolü

61. Bağımsızlık kavramı yalnızca savcılık hizmetlerinin kurumsal bağımsızlığını değil aynı zamanda yapısal birimlerinin ve bireysel olarak savcılarının operasyonel bağımsızlığını da kapsar. Bağımsızlık prensibi savcılarının karar alırken özgür olmalarını ve yasal yükümlülüklerini yerine getirirken her türlü kanunsuz müdahaleden, siyasî baskıdan ya da başka yersiz baskılardan korunmalarını gerektirmektedir.³⁸
62. Aynı zamanda, savcılarının operasyonel bağımsızlığı, savcılık hizmetlerinin hiyerarşik örgütlenmesinin ve kanunun istikrarlı/tutarlı bir şekilde uygulanması ile ilgili genel tavsiyeler ya da rehber ilkeler/direktifler yayınlamanın önüne geçmez. Bu durum içtihad hukukunun ya da savcılık eylemlerinin önceliklerinin uygulanması için de geçerlidir.³⁹ Başsavcılarının bu süreçte ya kendileri tavsiyeler veya rehber ilkeler/direktifler çıkarmak ya da bunların savcılık hizmetlerinin diğer yönetim görevlileri tarafından kabul edilmesini denetlemek suretiyle birincil yetkisi bulunmaktadır. Savcılarının her daim kanun ile uyumlu bir biçimde adil, tutarlı ve etkili faaliyetler gerçekleştirdiklerini garanti altına almak için⁴⁰ suç politikalarının uygulanmasına ilişkin kararlar şeffaf olmalıdır.
63. Bu bağlamda, CCPE, bireysel ve diğer hususların haksız bir rol oynamasının önüne geçmek için savcılık hizmetlerindeki hiyerarşinin farklı katmanları arasındaki ilişkinin

³⁴ Ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin 19 no'lu (2000) Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı, 6 Ekim 2000, paragraf 5, e bendi.

³⁵ GRECO Dördüncü Değerlendirme Aşaması: milletvekilleri, hâkimler ve savcılar bakımından rüşvetin önlenmesi, GRECO tarafından 70. Genel Kurulda kabûl edilen Bosna Hersek Hakkında Değerlendirme Raporu (Strazburg, 30 Kasım – 4 Aralık 2015), paragraf 126.

³⁶ BM (2012), hâkimler ve savcılarının bağımsızlığı hakkında Özel Raportör Raporu, A/HRC/20/19, paragraf 86.

³⁷ BM İnsan Hakları Konseyi, hâkimler ve avukatların bağımsızlığına ilişkin Özel Raportör Raporu, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 Haziran 2012, paragraf 68-69.

³⁸ Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiğine ilişkin 13 No'lu (2018) CCPE Görüşü, Tavsiyeler I-III.

³⁹ Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiğine ilişkin 13 No'lu (2018) CCPE Görüşü, Tavsiye V.

⁴⁰ Savcılara ilişkin Avrupa normları ve prensiplerine dair 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 45.

açık ve net kurallar tarafından yönetilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.⁴¹ Başsavcılar, hizmetlerin ve tüm savcılık işlemlerinin şeffaf, tarafsız, etkili bir şekilde yönetildiği ve uygulandığı ve katı bir biçimde kanuna uyduğunu garanti altına almada önemli bir rol oynamaktadırlar.

64. Ulusal hukuk sistemine bağlı olarak, başsavcı dava dağıtımında önemli rol oynayabilir ve savcılar arasında davaları yeniden atama yetkisine de sahip olabilir. Bu süreçler, davaların karmaşıklığı, niteliği veya hacmi, mesleki deneyim, beceriler, uzmanlık ve bireysel savcıların iş yükü dahil ancak bunlarla sınırlı olmamak üzere açık kriterlere dayalı olarak adil ve şeffaf olmalıdır. Savcılık hizmetlerinin yapısı, sorumlulukları ve karar verme becerileriyle ilgili olarak tarafsızlık gerekliliklerini karşılamalıdır.⁴² Kıdemli savcılar, kendilerinden kıdem bakımından düşük savcılardan davayı alma kararları gerekçeli ve yazılı olmalıdır.⁴³
65. Savcılık hizmetlerinin çalışmalarının gelişen dijitalleşme sürecini dikkate alarak,⁴⁴ CCPE, savcılık sisteminin ihtiyaçlarına ve verimliliğine yanıt vermek için ve özellikle CEPEJ tarafından geliştirilenler olmak üzere ilgili araçlar doğrultusunda savcılarının çalışmalarında modern teknoloji kullanılmasını sağlamak ve bu kullanımı arttırmak için ve önemli olduğu düşünüldüğü yerde, özellikle dava yönetim ve dağıtım süreçlerinde yönetim yetki ve becerilerini kullanabileceklerini kaydeder.⁴⁵ Bu bakımdan başsavcılar, savcılık sisteminin mahkeme bilgi ve dava yönetim sistemlerinin tasarlanması ve uygulanmasına katılmasını garanti altına almak için çalışmalıdırlar.
66. Bu bağlamda, ulusal seviyede özgün bir veri ve belge belleği oluşturulmalı ve daha etkili, verimli ve kolay geliştirilebilen araştırma ve analiz araçları sağlanmalıdır.⁴⁶
67. CCPE ayrıca Avrupa'daki savcılık sistemlerinin örgütlenmesiyle ilgili olarak önemli bir noktanın yani savcılarının uzmanlaşmasının sağlanması olasılığının ve bu bakımdan başsavcılarının bu bakımdan rolünün altını çizmek istemektedir.⁴⁷ Bu bakımdan ve

⁴¹ Ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin 19 No'lu (2000) Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı, paragraf 9.

⁴² Savcılara ilişkin Avrupa normları ve prensiplerine dair 9 No'lu (2014) CCPE Görüşü, paragraf 43.

⁴³ GRECO Dördüncü Değerlendirme Aşaması: milletvekilleri, hâkimler ve savcılar bakımından rüşvetin önlenmesi, GRECO tarafından 82. Genel Kurulda kabûl edilen Gürcistan ile ilgili Uyum Raporu (18-22 Mart 2019, Strazburg), paragraf 64.

⁴⁴ Savcılık hizmetlerinin çalışmalarında dijitalleşme ve uluslararası işbirliğine ilişkin CCPE tematik çalışması (2023).

⁴⁵ Yargı sistemlerinde ve çevrelerinde yapay zeka kullanımına ilişkin CEPEJ Avrupa Etik Şartı (2018), Mahkemelerde elektronik dosyalamaya ve mahkemelerin dijitalleşmesine ilişkin CEPEJ Rehber İlkeleri (2021), Yargı süreçlerinde videokonferans kullanılmasına ilişkin CEPEJ Rehber İlkeleri (2021).

⁴⁶ Mahkemelerde elektronik dosyalamaya ve mahkemelerin dijitalleşmesine ilişkin CEPEJ Rehber İlkeleri (2021), paragraf 71.

⁴⁷ Bakanlar Komitesinin savcılarının ceza adaleti sisteminde rolüne ilişkin 19 No'lu (2000) Tavsiye Kararının 8. maddesinde ifade edildiği üzere, yeni ortaya çıkan suç türlerine özellikle de organize suça daha iyi yanıt verebilmek için uzmanlaşma, savcılarının örgütlenmesi, eğitim ve kariyerleri bakımından öncelik olarak görülmelidir. CCPE 9 no'lu (2014) savcılara ilişkin Avrupa normları ve prensipleri başlıklı

Avrupa’da savcılık hizmetlerinin uzmanlaşması konusundaki yükselen eğilimi dikkate alarak CCPE, hukukun tutarlı bir şekilde uygulanması ve dava yönetimi konusunda başsavcılarının rolüne ilişkin yukarıda bahsedilen tüm prensiplerin eşit bir şekilde fiilen uzmanlaşmış savcılık organlarına bunların savcılarına uygulanması gerektiğini belirtmektedir.

68. Buna ek olarak CCPE, başsavcılarının, savcılık hizmetlerinin kendi aralarındaki ve üye devletlerin yargı organları ile uluslararası mahkemeler ve organlar arasındaki uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesindeki önemli rolüne dikkat çeker. Böyle bir işbirliği üye devletlerin uluslararası taahhüt ve yükümlülüklerine bütünüyle bağlı kalmalarına ve uluslararası organlar tarafından verilen kararların uygulanmasına katkıda bulunabilir. Bu bakımdan, savcılık bağımsızlığını ve tarafsızlığını garanti altına alma konusunda başsavcılarının rolüyle ilgili yukarıda bahsi geçen prensiplerin, savcılık hizmetlerini içeren herhangi bir uluslararası işbirliği söz konusu olduğunda bütünüyle uygulanabileceğine dikkat çekilmelidir.

IV. Tavsiyeler

- Çoğu hukuk sisteminde savcılık hizmetleri yüksek seviyede hiyerarşik kurumlar olduğundan;
- Başsavcılar savcılık hizmetlerinin yönetiminde merkezî bir rol oynadığından ve bağımsızlığın ve özerkliğin ana garantörü sıfatıyla hareket ettiğinden;
- Savcılık hizmetlerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı büyük ölçüde savcılık liderlerinin ne kadar bağımsız ve tarafsız olduğuna ve bu kişilerin bireysel bakımdan savcılar açısından rolüne bağlı olduğundan;

CCPE aşağıda bulunan tavsiyeler üzerinde fikir birliğine varmıştır:

1. Başsavcılar tamamen bağımsız ve tarafsız olmalıdır. İdare ettikleri ve sorumlu oldukları savcılık hizmetlerinin özerkliği ile bağımsızlığını garanti altına almak için bu şekilde gözükmelidirler.
2. Siyasallaşma riskini azaltmanın yollarından biri başsavcılarının atama/seçim süreçlerinde yürütmenin rolünü asgarî düzeyde tutmak ya da bu süreçleri çok önemli teminatlarla

Görüşün 119. paragrafında yeni suç şekillerine daha iyi yanıt verebilmek için ve savcılık ceza hukuku dışında da yetkileri olduğunda savcının uzmanlaşmasının öncelik olarak görülmesi gerektiğini ifade ederek uzmanlaşmadan bahsetmiştir. Ayrıca uzmanlaşma, uluslararası işbirliğini de geliştirecek ve kolaylaştıracaktır.

beraber yürütmektir. Bu, savcılık öz yönetim organlarının, varsa savcılar konseylerinin veya yasama organı dahil bağımsız organların seçim ve/veya aday gösterme sürecine dahil edilmesi gibi çeşitli yollarla sağlanabilir.

3. Başsavcılık pozisyonuna aday olanlar için objektif, şeffaf ve liyakat temelli seçilebilirlik kriterleri belirlenmelidir.
4. Başsavcılar, makamın istikrarını sağlamak ve siyasî değişikliklerden etkinlenmelerinin önüne geçebilmek için yeterince uzun bir süre için ya da kalıcı olarak atanmalıdırlar. Atanmaları/seçilmeleri ve görevlerinin sona ermesi, mümkün olan en yüksek seviyede ve açık prosedürler uyarınca kanunla düzenlenmelidir.
5. Ulusal hukuk sistemine göre başsavcılarının erken görevden alınmalarının mümkün olduğu yerlerde iç mevzuat, ilgili şartları açıkça tanımlamalıdır. Bu tür görevden almalar her zaman açık, önceden belirlenmiş ve objektif ölçütlere dayalı olmalıdır. Görevden erken alma, gerekçelerin ciddiyeti dikkate alınarak son çare olarak uygulanmalı ve herhangi bir siyasi müdahaleden arınmış, şeffaf, sağlam temellere dayanan ve kamuoyuna açıkça duyurulan bir prosedüre dayanmalıdır.
6. Bilhassa, erken görevden alınma gerekçeleri, karar verme sürecinde aşırı takdir yetkisi ve keyfi yorumları önlemek için geniş veya belirsiz bir şekilde formüle edilmemelidir. Önceden belirlenmiş prosedür dışında ve önceden belirlenmiş objektif kriterler temel alınmaksızın ya da siyasi gerekçeler veya kişisel gerekçelerle görevden alma yasaklanmalıdır.
7. Başsavcılar her daim tarafsız ve objektif davranarak en yüksek etik ve meslekî standartları gözetmelidir. Ayrıca, görev süreleri boyunca şeffaflık ve hesap verebilirlik yasal prensiplerine de tabi olmalıdırlar.
8. Başsavcılara karşı olası disiplin işlemleri açık, objektif ve şeffaf gerekçeleri, kriterleri ve prosedürleri temel almalıdır ve ulusal hukuk sistemi tarafından açıkça tanımlanmalıdır. Hiçbir koşulda bu işlemlerin siyasi gerekçeleri olmamalıdır ya da herhangi bir siyasî ya da yersiz müdahaleye maruz kalmamalıdırlar.
9. Başsavcılara verilen işlev ve görevler, şeffaflık, bağımsızlık ve hesap verebilirliği garanti altına almak için ilgili mevzuatta açık bir şekilde belirtilmelidir.
10. İç hukuk ve düzenlemelerce savcılık hizmetlerinin kaynaklarını yönetme görevi verildiğinde başsavcılar bu kaynakların mali açıdan etkin bir şekilde kullanıldığını garanti altına almalıdırlar.
11. Üye devletlerdeki devlet genel yapısı içerisinde ve dış kurumlar ve uluslararası örgütler nezdinde savcılık hizmetlerini temsil etmekle görevli olduklarında başsavcılar, yetki alanlarına müdahale etmeden kurumsal bağımsızlıkların ve tarafsızlıkların korunduğunu

garanti altına almalı ve devlet kurumları ve diğer organ ve aktörlerle işbirliklerini geliştirmelidirler.

12. Başsavcılar, savcılar işe alımını (ulusal hukuk sistemine bağlı olarak memur statüsüyle veya memur statüsü olmaksızın) denetlemede yetkili olduğu ya da bu konuyla ilgili olarak başka bir rolünün bulunduğu yargı çevrelerinde, yetkileri çerçevesinde işe almanın, adayların becerileri, liyakatları, dürüstlükleri, etik değerleri ve diğer objektif kriterler temelinde gerçekleştiğini ve herhangi bir ayrımcılıktan arınmış olduğunu garanti altına almalıdırlar. Aşırı takdir yetkisine dayanan ve önceden belirlenmiş süreçlerin dışında gerçekleşen işe alımlardan kaçınılmalıdır.
13. Bireysel hususlar ve diğer hususların haksız bir rol oynamasının önüne geçmek için savcılık hizmetlerindeki hiyerarşinin farklı katmanları arasındaki ilişkinin açık ve net kurallar tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Başsavcılar, hizmetlerin ve tüm savcılık işlemlerinin şeffaf, tarafsız ve etkili bir şekilde yönetildiği ve uygulandığı ve katı bir biçimde kanuna uyduğunu garanti altına almada önemli bir rol oynamaktadırlar.
14. Başsavcılar, dava yönetimi ve dağıtımında da önemli rol oynayabilir ve savcılar arasında davaları yeniden tevzi etme konusunda rol oynayabilir. Tüm bu süreçler adil ve şeffaf olmalı davalaların karmaşıklığı, niteliği veya hacmi, mesleki deneyim, beceriler, uzmanlık ve ve savcıların bireysel işyükü gibi açık kriterleri temel almalıdır.
15. Başsavcılar çalışmalarında modern teknoloji kullanılmasını sağlamak ve bu kullanımı arttırmak için ve savcılık sisteminin ihtiyaçlarına ve etkiliğine yanıt vermek için önemli olduğunu düşündükleri yerde dava yönetim ve dağıtım süreçlerinde yönetim yetki ve becerilerini kullanabilirler.
16. Başsavcılar, üye devletlerin savcılık hizmetleri ve yargı organları ile uluslararası mahkemeler ve organlar arasındaki uluslararası işbirliğini güçlendirmede önemli bir rol oynarlar. Savcılık bağımsızlığını ve tarafsızlığını garanti altına alma konusunda başsavcılar rolüyle ilgili tüm prensipler, savcılık hizmetlerini içeren herhangi bir uluslararası işbirliği sözkonusu olduğunda bütünüyle uygulanabilmektedir.