



CCPE(2016)3

Strazburg, 18 Kasım 2016

**AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ
(CCPE)**

**Avrupa Savcılar Danışma Konseyinin
Terörizmle ve Ciddi ve Organize Suçlarla Mücadele Dâhil Olmak Üzere
Savcıların Çalışmalarının Kalitesi ve Etkinliğine İlişkin
11 (2016) Sayılı Görüş'ü
CCPE tarafından 11. Genel kurul toplantısında kabul edilmiştir.
(Strazburg, 17-18 Kasım 2016)**

I. GİRİŞ

1. Avrupa Savcılar Danışma Konseyi (CCPE), Bakanlar Komitesince kendisine verilen görev tanımı uyarınca, terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadele de dâhil olmak üzere savcılarının çalışmalarının kalitesi ve etkinliği hakkında bir Görüş hazırlamıştır. Savcılık hizmetlerinin ceza adaleti dışında başka işlevleri de yerine getirdiği üye devletlerde, bu Görüş'te yer alan ilkeler ve tavsiyeler bu işlevler için de geçerlidir.

2. Artan sayıdaki Avrupa Konseyi üyesi devlette, genel olarak kamu hizmeti ve özel olarak savcılık hizmetleri de dâhil olmak üzere ceza adaleti alanındaki kurumlar, kamuoyunun, politikacıların ve medyanın ilgisini giderek daha çok çekmektedir. Bu nedenle, savcılık hizmetlerinin görevlerini en üst düzeyde ve çağa uygun bir profesyonellikle yerine getirdiklerini göstermeleri gerekmektedir.

3. Bu Görüş'ün amacı, savcılık hizmetlerinin görevlerini en yüksek nitelik ve etkinlikle nasıl yerine getirebileceğini belirlemektir. Bu Görüş, ayrıca, savcılık hizmetlerinin en son teknik yöntemleri ve araçları kullanarak çalışmalarını modern bir şekilde nasıl organize etmeleri gerektiğini ve çalışmalarının etkinliği ve kalitesinin nasıl ölçülüp değerlendirilebileceğini de incelemektedir. Görüş'ün ikinci bölümünde, savcılık hizmetlerinin, terörizmle ve ciddi ve

organize suçlarla mücadelede karşılaşılan özel zorluklarda da artan kalite ve etkinlik taleplerini nasıl karşılayabileceği ele alınacaktır.

4. CCPE, savcılık hizmetlerinin karmaşık kamu kuruluşları olduğunu düşünmektedir. Bu nedenle, artan ihtiyaçlara, sosyal zorluklara ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi yönündeki baskıya gerektiği gibi yanıt verebilmek için genel bir yasal, kurumsal ve teknik çerçevenin ve gerekli finansal ve beşeri kaynağın varlığı büyük önem taşımaktadır.

5. Avrupa Konseyi üye devletleri, savcılık hizmetleri de dâhil olmak üzere farklı hukuk sistemlerine sahiptir. CCPE, her birinin farklılığına saygı duymaktadır. Bu nedenle, bu Görüş'te tartışılan unsurların tamamı tüm üye devletleri ilgilendirmeyebilir. Bununla birlikte, bu unsurlar savcılarının mümkün olduğunca verimli, yüksek kalitede ve hukuka ve insan haklarına sıkı bir şekilde saygı göstererek çalışma kaygılarını çoğunlukla gidermektedirler.

6. Bu Görüş, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (bundan böyle AİHS olarak anılacaktır) ve aşağıdakiler de dâhil olmak üzere diğer Avrupa Konseyi belgeleri esas alınarak hazırlanmıştır: 1959 tarihli Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Avrupa Sözleşmesi; 1977 tarihli Terörizmin Bastırılmasına (Önlenmesine) Dair Avrupa Sözleşmesi; 2001 tarihli Siber Suçlarla İlgili Avrupa Sözleşmesi; 2005 tarihli Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi ve 2015 tarihli Ek Protokolü; 2005 tarihli Terörizmin Finansmanı ve Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Aranması, Elkonulması ve Müsaderesi Hakkında Sözleşme; 2005 tarihli İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi; Bakanlar Komitesinin ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı; Bakanlar Komitesinin savcılarının ceza adaleti sistemi dışındaki rolüne ilişkin Rec(2012)11 No.lu Tavsiye Kararı.

7. Bu Görüş hazırlanırken, ayrıca, Bakanlar Komitesinin 2002 tarihli insan haklarına ve terörle mücadeleye ilişkin Kılavuz İlkeleri, Bakanlar Komitesinin terör eylemleri dâhil olmak üzere ağır suçlara yönelik "özel soruşturma teknikleri" hakkındaki Rec(2005)10 No.lu Tavsiye Kararı'nın yanı sıra önceki CCPE Görüş'lerinden özellikle şunlar esas alınmıştır: ceza adaleti alanında uluslararası işbirliğini geliştirmenin yolları hakkında 1(2007) No.lu Görüş, savcılık hizmetlerinin araçlarının yönetimine ilişkin 7(2012) No.lu Görüş, savcılarla ilgili Avrupa normları ve ilkelerine ilişkin 9(2014) No.lu Görüş ve ceza soruşturmalarında savcılarının rolüne ilişkin 10(2015) No.lu Görüş ("Roma Şartı" dâhil).

8. Aşağıdaki Birleşmiş Milletler belgeleri de dikkate alınmıştır: 1997 tarihli Terörist Bombalama Eylemlerinin Önlenmesine İlişkin Sözleşme, 1999 tarihli Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Sözleşme, 2000 tarihli Sınırşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi, 2003 tarihli Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi.

9. CCPE ayrıca 1999 yılında Uluslararası Savcılar Birliği (IAP) tarafından kabul edilen "Savcılarının Mesleki Sorumluluk Standartları ile Temel Görevleri ve Hakları Bildirisi"ni de dikkate almıştır.

10. CCPE, özellikle Sekreteryaya tarafından bu amaçla hazırlanan ankete 30 üyesinin verdiği yanıtları inceleyerek bu Görüş'ü hazırlamıştır (yanıtların tümü CCPE'nin web sitesinde mevcuttur: www.coe.int/ccpe).

II. SAVCILARIN ÇALIŞMALARININ KALİTE VE VERİMLİLİK FAKTÖRLERİ

A. Dış çevre

11. Savcılarının çalışmalarının kalitesi ve etkinliği/verimliliği yalnızca onların yetenek ve becerilerine bağlı değildir; aynı zamanda, çoğunlukla savcılarının kontrolü dışında olan dış faktörlerden de önemli ölçüde etkilenir: yürürlükteki mevzuat ve mahkeme kararları, onlara sağlanan kaynaklar ve toplumun beklentileri. Dolayısıyla, bu faktörlerin, özellikle savcılık faaliyetlerinin kalitesi ve etkinliği üzerindeki etkileri açısından titiz bir şekilde incelenmesi önem taşımaktadır.

1. Yasal çerçeve, ulusal gelenekler

12. Hukukun üstünlüğüne saygı, Avrupa Konseyi üyesi tüm devletler için bir yükümlülüktür. Ayrıca, niteliğe ilişkin birçok gereklilik AİHS tarafından belirlenmiştir. Nitekim 6. madde, ceza adaletinin kalitesini sağlamak için herhangi bir ulusal yasal çerçeve için yargının bağımsızlığı, makul süre, erişilebilirlik ve aleniyet gibi önemli gereklilikler ortaya koymaktadır¹. Her savcılık hizmeti işlevlerini yasal bir çerçeve içinde yerine getirdiği için, mevzuat, işinin kalitesi ve etkinliği için çok önemli bir ön koşuldur. Kanunlar ve çoğunlukla örf ve adet hukuku sistemlerinde (*common law*-Anglosakson hukuku) yargı kararlar, savcılarının mahkemelere taşıdığı davaların türü ve hacminin yanı sıra bunların görülme biçimlerini de etkilemektedir. Bu çerçeve açık ve kullanımı kolay olmalı, örneğin alternatif uyuşmazlık çözüm yolları oluşturarak ulusal sistemlerin davalarla dolup taşmamasını sağlamalıdır. Diğer yandan, mevzuatın veya mahkeme içtihatlarının kötü kaleme alınması ya da sıklıkla değiştirilmesi, iyi gerekçelendirilmiş ve ikna edici savcılık kararlarının önünde ciddi engeller oluşturabilir.

13. Açık ve basit bir yasal çerçeve, örneğin özellikle ceza adaleti sisteminde kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli bir şekilde kullanmak suretiyle ağır dava yükünü azaltmaya yardımcı olarak ve özellikle terör suçları ile ciddi ve organize suçlar gibi kamu düzenini ağır biçimde bozan suçlar için daha fazla zaman ve finansal kaynak tahsis ederek adalete erişimi kolaylaştırır ve adaletin etkili olmasına katkıda bulunur. Aynı şekilde, ulusal mevzuat ve adalet sistemleri teknolojik gelişmeleri dikkate almalı, savcılık hizmetlerinin veri tabanlarına ve diğer ilgili bilgilere kolayca erişimini desteklemeli ve çalışmalarının kalitesini artırmak için temel sağlamalıdır.

14. Siyasi sistemler ve hukuk gelenekleri de savcılarının çalışmaları üzerinde doğrudan etkiye sahiptir. Buna savcılık hizmetlerinin statüsü ve özellikle de yürütme erkinden bağımsızlıkları da dahildir. Dahası, ülkelerin artan terörizm ve ciddi ve organize suç tehditleriyle karşı karşıya olduğu Avrupa'daki mevcut güvenlik durumu, savcılarının çalışmalarının kalitesini ve etkinliğini artırmayı amaçlayan ulusal ceza politikalarının geliştirilmesine zemin hazırlamalıdır.

¹ Bkz. Avrupa Yargı Kurulları Ağının (ENCJ) Kalite Yönetimi Grubunun 2008 yılı Nihai Raporu.

15. Her ne kadar uluslararası işbirliği son yıllarda giderek gelişiyor olsa da, kimi zaman diğer devletlerden gelen taleplerin yanıtlanmasında haksız veya gerekçesiz gibi görülebilecek gecikmeler yaşanmaktadır. Bu durum, suçluların iadesi ve diğer yardım taleplerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesini engellemekte ve dolayısıyla talepte bulunan devletlerdeki savcılarının çalışmalarının ve süreçlerinin etkinliğine zarar vermektedir. Bu nedenle devletler, karşılıklı güven temelinde, ceza davalarında derhal sınır ötesi işbirliği için çaba sarf etmeye devam etmelidir.

2. Kaynaklar

16. Üye ülkelerde finansal ve diğer kaynakların mevcudiyeti, savcılarının çalışmalarının kalitesi ve etkinliği üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir. Bu bağlamda CCPE, savcılara görevlerinin önemiyle orantılı bir sosyal güvenlik paketinin yanı sıra yeterli düzeyde beşeri ve teknik kaynak ile uygun ve tutarlı bir eğitim sağlama ihtiyacının altını özellikle çizmektedir. Üye ülkelerdeki durum, ayrıca, yönetime ilişkin alanların çoğunda savcılığa belirli bir özerklik tanımak suretiyle (özellikle bütçe konusunda) savcılık hizmetlerinin etkinliğinin artırılabilirliğini göstermektedir.

17. Bu nedenle savcılar, tüm ilgili konuları ele alıp inceleyebilmek için yeterli beşeri, finansal ve maddi kaynaklara sahip olmalıdır. Nitelikli personel, yeterli modern teknik ekipman ve diğer kaynakların yardımı savcılarını aşırı yükten kurtarabilir ve dolayısıyla çalışmalarının kalitesini ve etkinliğini artırabilir.

3. Kamudan gelen etkiler

18. Savcılarının toplumdaki tüm ilgili aktörlerden hızlı bir şekilde güvenilir ve kapsamlı bilgi almaları gerekmektedir. Bu nedenle, adalet sistemi içindeki ve dışındaki diğer aktörlerle (örneğin polis ve diğer devlet yetkilileri, avukatlar, STK'lar) olan ilişkiler, savcılarının ulusal ve uluslararası düzeyde ilgili bilgilerin etkin bir şekilde paylaşılmasına dayalı olarak hızlı bir şekilde sağlam temellere dayanan kararlar alma kapasitelerinde hayati bir rol oynamaktadır. Bu amaçla savcılar, söz konusu menfaatlerle orantılı bir şekilde nitelikli kararlar alabilmek için gerekli olan bilgileri toplamalarına imkân veren tutarlı ve yeterli yasal normlara ve usullere ihtiyaç duymaktadırlar.

19. Üye devletler, medyadan gelen artan taleplere yanıt vererek ve böylece daha şeffaf bir şekilde çalışarak halkın savcılık hizmetlerine olan güvenini güçlendirmeye yardımcı olabilecek, AİHS'de belirtilen haklar doğrultusunda tedbirler almalıdır. Kamuoyuna hızlı ve doğru bilgi ulaştırmak için savcılık hizmetlerinin modern bilgi yapıları ve tekniklerini kullanması zorunludur.

20. Ceza davalarında hassas bilgilerin medyaya sızdırılması sadece soruşturmanın etkinliğini azaltmak ve mağdurların haklarını ihlal etmekle kalmaz, aynı zamanda masumiyet karinesi ve "etiketlenmeme" hakkı için de tehdit oluşturur. Bunu önlemek için, yetkisi olmayan kişilerin hassas bilgilere erişimi engellenmelidir. Soruşturmalar hakkındaki yanlış ya da yanlı haberler, halkın güvenini zedeleyebilir ve savcılığın ya da mahkemelerin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve dürüstlüğü konusunda bir takım kuşkulara yol açabilir. Bu nedenle, yanlış ya da yanlı haberlerin yayınlanmasını önlemek ya da olumsuz etkilerini en aza indirmek için savcılık ile medya arasında iyi bir iletişim kurulmalıdır.

21. Herkesin savcı tarafından alınan bir tedbire karşı şikâyet ya da itiraz etme hakkı olmalıdır. Savcıların kararlarının kalitesini ve hesap verebilirliğini artırmak için etkili ve tarafsız bir şikâyet mekanizması kurulmalı ve şikâyetlerin gerekçeleri ve sonuçları, yalnızca adil yargılanma hakkı açısından değil, aynı zamanda savcıların eksikliklerini gidermek ve başarısızlıkları önlemek suretiyle çalışmalarının kalitesini artırmak için değerlendirilmelidir.

4. Uygunsuz dış etki

22. Savcılar, nereden gelirse gelsin ve gerekçesi ne olursa olsun, dolaylı ya da dolaysız her türlü etki, teşvik, baskı, tehdit veya müdahaleden bağımsız olarak görevlerini yerine getirmelidirler.

B. İç çevre

1. Stratejik vizyon

23. Savcılarının çalışmalarının kalitesi ve etkinliği iç faktörlerden de önemli ölçüde etkilenir. Savcılık hizmetlerinin yönetimi stratejik liderlik sağlamalıdır. Mesleki hedeflerle birlikte beşeri ve maddi kaynakların yönetimini içeren stratejik bir plan, savcılarının çalışmalarına rehberlik etmelidir. Bu plan, insan kaynaklarının ve davaların uygun bir şekilde yönetilmesi suretiyle kaliteyi ve etkinliği artırmaya yönelik iç önlemlerin yanı sıra bu amaca yönelik bir takım faaliyetleri de öngörmektedir.

2. İnsan kaynaklarının yönetimi: savcılarının seçimi, mesleğe alınması, terfisi ve eğitimi

24. Niteliği artırmak için, savcılarının seçilmesi, mesleğe alınması, terfisi ve yer değiştirmeleri kanunda ya da yazılı olarak iç yönergelerde belirtilen açık ve öngörülebilir kriterlere göre yapılmalıdır.

25. Savcılık kararlarının veya diğer faaliyetlerin kalitesi, diğer faktörlerle birlikte ilgili savcılarının sürekli eğitimine bağlıdır. CCPE, savcılarının çalışmalarında nitelik ve etkinliği artırmak amacıyla, savcılık ve/veya diğer yetkili kurum (örneğin adli eğitim kurumları) başkanlarının kendi kurumları nezdinde kendi kendine eğitim (self-education) dâhil olmak üzere aktif bir eğitim politikasından sorumlu olmaları gerektiğini düşünmektedir.

26. Savcılar, mesleki becerilerini sürdürmek ve geliştirmek için kariyerlerinin her aşamasında sürekli bir eğitim programına tabi olmalıdır². Bu eğitim; aynı zamanda bilgi teknolojileri, etik ve iletişim becerileri³ ile birlikte genel olarak yönetim konularını ve özel olarak dava yönetimini içermeli ve savcılık hizmetinin her kademesinde mevcut olmalıdır. Giderek daha çetrefilli hale gelen sorunların (aşağıda belirtildiği gibi terörizm gibi) üstesinden gelmek için gerekli olan mesleki becerileri geliştirmek amacıyla belirli konular derinlemesine ele alınmalıdır (yararlı olacaksa, diğer kurumlarla ortak eğitim de yapılmalıdır)⁴.

27. Daha önceki birkaç Görüş'te CCPE, özellikle düzenli eğitim toplantılarına⁵, mesleki etkinliklere ve konferanslara katılım yoluyla savcılarının uzmanlaşmasının teşvik edilmesinin

² Bkz. CCPE'nin savcılara ilişkin Avrupa normları ve prensipleri hakkındaki 9(2014) sayılı Görüş'ü, Roma Şartı, Madde XIII, Açıklayıcı Not, 57, 61 ve 63. paragraflar.

³ Agy, Açıklayıcı Not, 62. paragraf.

⁴ Agy, Roma Şartı, Madde XX, Açıklayıcı Not, 64. paragraf.

⁵ Agy, Roma Şartı, Madde XIII, Açıklayıcı Not, 57 ve 62. paragraflar.

önemini vurgulamıştır. Bu tür katılımlar yoluyla daha ileri düzeyde bilgiler ve yeni nitelikler edinmek, terfi, meslekte ilerleme ya da daha iyi ücret alma konusunda savcıların önünü açabilir.

28. Özellikle zaman yönetimi, uygun metodoloji veya adalet yönetim sisteminin diğer aktörleriyle daha fazla işbirliği yöntemleri gibi konulara ilişkin ilke ve kılavuzlar, savcıların günlük işlerini kolaylaştırmayı ve böylece savcılık çalışmalarının kalitesini ve etkinliğini artırmayı amaçlamalıdır.

29. Dürüstlük, hem mesleki hem de kişisel iyi davranış standartları ve bunların mevcut olduğu üye devletlerde, savcılar için etik ya da etik kurallarına ilişkin yasal hükümler, onların düzenli eğitimlerinin bir parçası olmalıdır.

3. Savcılık hizmetlerinin yönetimi

a. Savcılık hizmetleri çalışmalarının organizasyonu: sorumluluklar, idari bölümler, yetki dağılımı vb.

30. Savcılarının çalışmalarının etkinliği ve kalitesi, genel olarak, yetki alanlarındaki mevcut cezai veya sosyal koşullara uygun olarak açık ve uygun bir kurumsal yapının yanı sıra beşeri ve maddi kaynakların yönetimi konusunda sorumluluk ve yetki gerektirir⁶. Öte yandan, yeni cezai, sosyolojik, ekonomik ve uluslararası zorluklarla karşılaşıldığında, savcılık hizmetlerinin yapısı ve çalışma mekanizmaları uygun, yeterli, hızlı ve yasal bir biçimde yanıt verebilecek kadar esnek olmalıdır.

31. Özellikle, uygun olduğu hallerde, savcılık hizmetleri çerçevesinde uzmanlaşmış birimlerin (örneğin, terörizm, uyuşturucu, ekonomik suç, çevrenin korunması davalarına bakan ve uluslararası işbirliği alanında çalışan savcılar) kurulması düşünülmelidir.

32. Ayrıca, savcılık hizmetleri, savcılarının çalışmalarının kalitesini ve etkinliğini artırmak için uygun analitik ve metodolojik çalışmalar düzenlemelidir.

33. Üye devletlerde, bazı suç türlerinin ele alınmasına ilişkin en iyi uygulamaların yaygınlaştırılması, davaların uygun bir şekilde dağıtılması ve bireysel vakaların yönetimi dâhil bilgi teknolojilerinin etkin bir şekilde kullanılması sayesinde savcılık faaliyetlerinin etkinliği ile kalitesini artırmak mümkündür. Özellikle savcılık hizmetlerinin ve/veya diğer yetkili kurumların başkanları, bu tür yönetim araçlarının kullanımını teşvik etmekten ve bürolarında en iyi uygulamalar hakkındaki bilgileri paylaşmaktan sorumlu olmalıdır.

b. Etik kurallar

34. Çoğu üye devlette, kaliteyi ve verimliliği artırmak için savcılık hizmetleri, orta ya da uzun vadeli dönemler halinde savcılar ile diğer çalışanların dürüstlüğünü değerlendirmektedir. Bu, farklı şekillerde yapılmaktadır. Bazı sistemler yasal veya genel normlar koyarken, diğerleri etik kuralları benimsemiştir. Diğer sistemlerde ise, yeni atanan savcılara yemin ettirilir. Böylece, bu savcılar kişisel ve mesleki nitelikler, tarafsızlık ve adalet, dürüstlük ve etik kusursuzluk konusunda taahhütte bulunmuş olurlar. CCPE, daha önce, “uluslararası normlara

⁶ Bkz. CCPE'nin savcılık araçlarının yönetimine ilişkin 7(2012) sayılı Görüş'ü, 47. paragraf.

dayalı mesleki etik ve davranış kurallarının benimsenmesi ve yayımlanması”⁷ önerisinde bulunmuş ve “savcılarının en yüksek etik ve mesleki normlara bağlı kalmaları ve her zaman tarafsız ve objektif bir şekilde davranmaları gerektiğini” vurgulamıştır”⁸.

35. Etik kurallarının temel amacı, savcılarının düzgün ve bağımsız bir şekilde çalışmalarını için zorunlu olarak görülen bu standartları teşvik etmek olacaktır. Şayet savcılık hizmetleri etik kurallar benimsenmeyecekse, yukarıda belirtildiği gibi bunlar, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı’nda (bundan böyle Rec(2000)19 olarak anılacaktır)⁹, CPGE’nin 31 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen, savcılar için etik ve davranış kurallarına ilişkin Avrupa Kılavuz İlkeleri’nde (Budapeşte İlkeleri), CCPE’nin yukarıda sözü edilen, savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkelerine dair 9(2014) sayılı Görüş’ünde (Roma Şartı) ve diğer ilgili uluslararası belgelerde ortaya konan ortak uluslararası normlara uygun olmalıdır.

c. Savcılık hizmetlerinin performansının ölçülmesi (nicel ve nitel açıdan)

36. Çok sayıda üye ülke, savcılığın nicel iş yükünü, performansını ve yetki alanı dâhilindeki suçluluk oranını ölçmek için istatistiklerden yararlanmaktadır. Birçok üye ülkede, savcılarının değerlendirilmesi, savcılık hizmetlerinin kalitesini ve etkinliğini artırmak amacıyla yapılmaktadır.

37. Savcılık hizmetleri, öncelikli olarak savcılarını daha yüksek bir profesyonel çalışma düzeyine ulaşmak için çaba göstermeye teşvik etmek amacıyla göstergeleri ve takip mekanizmalarını şeffaf bir şekilde belirlemelidir. Savcılık hizmetleri içindeki iç takip düzenli, orantılı olmalı ve hukukun üstünlüğüne dayanmalıdır.

38. CCPE, nicel göstergelerin (dava sayısı, yargılama süresi, vb.), savcılığın ve/veya her bir savcının çalışmalarının etkinliğini değerlendirmek için tek uygun kriter olmaması gerektiğini düşünmektedir. Benzer şekilde, Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi (CCJE) “adaletin ‘kalitesinin’ yargı sisteminin sırf ‘üretkenliği’ ile eşanlamlı olarak görülmemesi gerektiğini” belirtmiştir¹⁰.

39. O nedenle, uygun ve kapsamlı soruşturma (savcının yetkisi dâhilinde ise), delillerin uygun kullanımı, iddianamenin ve suçlamanın doğru bir şekilde hazırlanması, mahkemede profesyonel davranış vb. gibi nitel göstergeler, nicel nitelikteki göstergeleri tamamlamanın bir yolu olarak dikkate alınmalıdır. Ayrıca, kovuşturmanın hangi hızla yapılacağı değerlendirilirken, AİHS’nin 6. maddesinde öngörülen teminatlar da dikkate alınmalıdır¹¹.

40. Dolayısıyla, hukuk sistemleri, gerçek ve nihai hedef olarak, AİHS ve diğer uluslararası belgeler doğrultusunda adaletin temel ilkelerine saygı duyan ve savcılarının çalışmalarının hem nicel hem de nitel göstergelerini ölçebilen bir değerlendirme sistemi sağlayabilmelidir.

⁷ Bkz. CCPE’nin savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkındaki 9(2014) sayılı Görüş’ü, Roma Şartı, Madde VII.

⁸ Agy. Madde VI.

⁹ Bkz. Rec(2000) 19, Açıklayıcı Not, bireysel tavsiyelere ilişkin yorumlar, 35. paragraf.

¹⁰ Bkz. Makul sürede adil yargılama, davalarda hâkimin rolü ve alternatif uyuşmazlık çözüm yolları hakkında 6(2004) sayılı CCJE Görüş’ü, 42. paragraf.

¹¹ Bkz. CCJE’nin yargı kararlarının kalitesine ilişkin 11(2008) sayılı Görüş’ü, 26. paragraf.

41. Terörizm ve ciddi ve organize suçların özel niteliği, yukarıda belirtilen yaklaşımı benimsemeyi ve ona saygı duymayı daha da gerekli kılmaktadır. Bu gibi durumlarda, özellikle özel soruşturma teknikleri kullanıldığında¹², bu tekniklerin insan haklarını önemli ölçüde kısıtlama riskleri nedeniyle, CCPE'nin ceza soruşturmalarında savcıların rolüne ilişkin 10(2015) sayılı Görüş'ünde belirtilen teminatların da dikkate alınması gerekir.

d. Savcıların çalışmalarının bireysel olarak değerlendirilmesi (nicel ve nitel açıdan)

42. Savcılarının ve çalışmalarının değerlendirilmesi, değişen nitelik, etkinlik ve profesyonellik taleplerini karşılamak için gerekli olan becerileri geliştirmeye yönelik yararlı bir stratejik araç olabilir. Bireysel değerlendirmeler, ayrıca, tüm düzeylerdeki savcılar için en uygun eğitimin geliştirilmesi için önemli veriler sağlayabilir.

43. CCPE üyeleri tarafından ankete verilen yanıtlar, resmi ve gayriresmî olmak üzere iki tür değerlendirme yönteminin kullanıldığını göstermektedir: resmi ve gayriresmî. Resmi değerlendirme, önceden belirlenen sabit bir takvime göre yapılır (örneğin, her üç veya beş yılda bir). Özel bir prosedüre dayanır ve değerlendirilecek belirli becerilere odaklanır. Kimi zaman, diğer meslektaşlarla karşılaştırmaya ve daha hızlı terfiye olanak tanıyan bir derecelendirme sistemiyle birleştirilir. Değerlendirme sonuçları, değerlendirilen savcı tarafından kabul edilmediği takdirde yargı denetimine açıktır. Gayriresmî değerlendirme ise, bir dereceye kadar, savcının yaptığı işin kalitesinin ve etkinliğinin nasıl artırılacağı (örneğin, anlaşılabilir bir iddianame hazırlama, ekip halinde çalışma yeteneği, standartların ihlalden kaçınma, vb.) ya da daha stratejik bir yaklaşım çerçevesinde, örneğin savcılarının görevlerini yerine getirme becerisine sahip olup olmadıkları konusunda bilgi toplamaya ve sağlamaya yönelik bir tartışmadan ibarettir. Savcılarının çalışmalarına ilişkin her iki değerlendirme yönteminin de amacı, becerilerin ve çalışma kapasitesinin gelişimini incelemek, terfileri ve – bazı ülkelerde – teşviklerle ödülleri öngörmek ya da genellikle, olası disiplin önlemlerine başvurmak durumunda kalmamak için mesleki hataları, düzensizliği ve suiistimalleri önlemektir.

44. CCPE, savcılarının çalışmalarının değerlendirilmesinin şeffaf ve öngörülebilir olmasını, hem esasa hem de usule ilişkin kurallar bakımından açık ve önceden yayınlanmış kriterlere dayanmasını tavsiye etmektedir.

45. Şeffaf ve öngörülebilir bir değerlendirme, değerlendirilen savcının değerlendirmenin sonuçlarını tartışabileceği ya da uygun olduğu hallerde, öz değerlendirmenin (self-evaluation) sonuçlarını amiri ya da yetkili kişi tarafından yapılan değerlendirmeyle karşılaştırabileceği ve eğer sonuçlar farklıysa, bunu yeniden incelemeye sunabileceği anlamına gelir. Değerlendirmenin sonuçları, değerlendirilen savcının kişisel olarak dürüstlüğünü ve onurunu zedelemeyecek şekilde yayınlanmalıdır.

46. Değerlendirme, savcılık hizmeti içinde aynı düzeyde eşit kriterlere göre yapılmalıdır. Savcılık hizmetinin genel performansının ölçüldüğü durumlarda olduğu gibi, CCPE, savcılarının çalışmalarının kalitesini belirlemek için açılan ve kapatılan soruşturma dosya sayısı, kararların türleri ve sonuçları, savcılık işlemlerinin süresi, dava yönetim becerileri, sözlü ve yazılı olarak kendini açıkça ifade etme yeteneği, modern teknolojilere açık olma, birçok dil

¹² Bkz. 40-43. paragraflar.

bilme, organizasyon becerileri, savcılık içindeki ve dışındaki diğer kişilerle işbirliği yapabilme becerisi gibi nicel ve nitel unsurların dikkate alınması gerektiğini düşünmektedir.

4. Dava yönetimi

47. Bir savcının yüksek nitelikli bir kararı ya da bir başka ilgili işlemi, hem mevcut maddi kaynakları hem de kanunu göz önünde bulunduran ve adil, hızlı, orantılı, açık ve objektif bir şekilde alınan bir karardır. Bu bağlamda, savcılarının faaliyetlerinin, AİHS ve diğer ilgili uluslararası belgeler doğrultusunda mağdurların, ailelerinin ve tanıkların haklarına saygı göstermesi ve ceza kovuşturmalarında sanıkların hakları ile kamu menfaati arasında bir denge gözetmesi gerektiği açıktır. Dolayısıyla, savcılar çalışmalarını bu ilkelere uygun olarak yapmaya çalışmalıdır. CCPE'nin görüşüne göre, savcılık hizmetleri, değişik yetki ve görev alanlarında dava yönetimi konusunda iyi uygulamaları belirleyerek savcılarının çalışmalarını desteklemelidir. Savcılarının kararları, ayrıca, aşağıdaki unsurları da yansıtmalıdır:

a. Nesnellik ve tarafsızlık

48. Savcılar, görevlerini ifa ederken bağımsız kalmalı ve her zaman hukukun üstünlüğünü, ceza adaleti sisteminin bütünlüğünü ve adil yargılanma hakkını gözeterek yerine getirmelidir. saygı duymalıdır. Savcılar, en yüksek etik ve mesleki normlara bağlı kalmalı, görevlerini adil bir şekilde yerine getirmeli ve her zaman tarafsız ve objektif davranmalıdır.

49. Savcılar; cinsiyet, ırk, renk, ulusal ve toplumsal köken, siyasi ve dini inanç, mülkiyet, toplumsal statü ve cinsel yönelim temelleri de dâhil olmak üzere hiçbir ayırım gözetmeksizin bireylerin kanun önünde eşitliğini sağlamalıdır.

b. Kapsayıcılık

50. Savcılar, tüm kararları ve işlemleri dikkatle incelemelidirler. Hem suçlulukla hem de masumiyetle ilgili delilleri aramalı ve sanık veya şüpheli kişilerin lehinde delillere götürecek olsa bile tüm uygun araştırma yollarının uygulanmasını sağlamalıdır. Dolayısıyla, savcılar, soruşturma sonucunda elde edilen delillerin açık ve kapsamlı olup olmadığını değerlendirmelidirler. Ancak bu kapsayıcılık, bir soruşturmacının orantısız bir kaynak taahhüdünde bulunmasını gerektirmez ve her vakanın gerçeklerine dayanarak makul ve gerçekçi bir şekilde yorumlanmalıdır. Bu, savunma avukatlarının ilgili olduğunu düşündükleri delilleri arama sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

51. Savcılar, yalnızca güvenilir ve kabul edilebilir olduğuna makul ölçüde kanaat getirilen sağlam temellere dayanan delillere dayanarak dava açmaya karar vermeli ve ağır insan hakları ihlali içeren delilleri kullanmayı reddetmelidirler.

c. Gerekçeleştirme

52. Açık gerekçeleştirme ve analiz savcılarının çalışmalarının temel gereklilikleridir. Savcılar tüm ilgili delilleri tam olarak değerlendirmeli, soruşturma sonucunda ve taraflarca ortaya konan olgusal ve diğer unsurları incelemelidirler. Savcılarının tüm kararları ya da işlemleri bu ilgili delilleri yansıtmalı, konuyla ilgili olabilecek yasa ve genel ilkelere uygun olmalıdır. Savcılarının aldığı kararlar ve eylemleri tutarlı, açık, anlaşılır ve çelişkisiz bir şekilde gerekçelendirilmelidir.

d. Açıklık

53. Savcılar tarafından verilen tüm talimat, direktif ya da resmi kararlar, muhatapları tarafından açıkça anlaşılabilir olmalıdır. Bu talimatlar ve direktifler yazılı olarak verilecekse, çok açık bir dille kaleme alınmalıdır. Ayrıca, savcılar, kolayca tanımlanabilmeleri için yazılı talimatların ve direktiflerin formatına özellikle dikkat etmelidirler.

e. Bilgi alışverişi ve işbirliği

54. Savcılık hizmetinin hem ulusal hem de uluslararası düzeyde etkinliğinin sağlanması için farklı savcılıklar arasında, aynı savcılık bürosuna mensup savcılar arasında ya da savcılar ile kolluk kuvvetleri/soruşturmacılar arasında işbirliği şarttır. Savcıların uzmanlaşmasının artırılması, böyle bir işbirliğinin etkinliğini artırmaya muhtemelen katkı sağlayacaktır.

55. Soruşturma işlevleri olması halinde savcılar, hem kendi aralarında hem de kendileri ile kolluk kuvvetleri/soruşturmacılar arasında gerektiği gibi etkili bir bilgi alışverişini sağlamaya çalışmalıdırlar. Bu, iş tekrarlarının önlenmesine ve birbiriyle bağlantılı olan davalarda farklı savcılarının ve kolluk kuvvetlerinin çabalarının birbirini tamamlamasına yardımcı olabilir.

56. Böyle bir soruşturma işlevlerinin olmaması halinde savcılar, uygun olduğu ölçüde, soruşturmalar sırasında uygun tavsiyeler vererek ve/veya rehberlik sağlayarak yetkili soruşturma organıyla işbirliği yapmalıdırlar.

57. Bu tür bir işbirliği, ilgili tüm delillerin savcıya sunulmasını ve uygun olduğunda savunmaya açıklanmasını sağlamak amacıyla soruşturmanın sonuna kadar devam etmelidir.

III. TERÖRİZMLE VE CİDDİ VE ORGANİZE SUÇLARLA MÜCADELEDE KALİTE VE VERİMLİLİĞE İLİŞKİN MEVCUT BAŞLICA ZORLUKLAR

A. Giriş

58. Avrupa Konseyine üye devletlerin çoğu, ciddi ve organize suçların daha karmaşık hale geldiğini ve uluslararası bir nitelik kazandığını gözlemlemiştir. Terörizm, birçok ülkeyi ciddi biçimde etkilemekte ve şu an savcılık birimlerinin çalışmalarında büyük bir öncelik teşkil etmektedir. Yasadışı göç, bu bağlamda, özellikle terörizm, organize suç ve insan ticareti alanlarında olduğu gibi yeni zorluklar ortaya çıkarmaktadır.

59. Savcılar, bu ağır suçların mahkemelerde kovuşturulmasının takibinde ilk sırada yer alırlar ve dolayısıyla, kamu güvenliğinin ve hukuk devletinin korunmasında önemli bir rol oynarlar.

B. Ulusal düzeyde terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadele

1. Terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadele stratejisi

60. Terörizmin uluslararası barış ve güvenliğe yönelik tehditleriyle ilgili BM Güvenlik Konseyinin 1566 (2004) No.lu Kararı doğrultusunda, CCPE, ciddi ve organize suçların ya da “terör eylemlerinin finanse edilmesi, planlanması, hazırlanması veya işlenmesine destek veren, kolaylık sağlayan, katılan veya katılmaya teşebbüs eden herhangi bir kişiyi iade etme veya kovuşturma ilkesi temelinde adalete teslim etmeyi her savcının temel görevi olarak addetmektedir. Savcılarının bu görevi nitelikli ve etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için,

yeterli bir yasal çerçeve içerisinde hareket etmeleri, bu alanla ilgili tüm aktörlerle ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği yapmaları ve yeterli beşeri ve maddi kaynaklara sahip olmaları gerekir. Yeni terörizm tehditleri (ciddi ve organize suçlar tarafından finanse edilme, propaganda, internet aracılığıyla savaşçı toplama ve eğitime), savcıların toplum tarafından giderek daha fazla talep edilen etkinlik ve kalitede hareket edebilmeleri için yeni yanıtlar, yeni soruşturma ve kovuşturma teknikleri ve tedbirleri gerektirmektedir.

61. CCPE, terörizm ve ciddi ve organize suç davalarıyla ilgili soruşturma ve kovuşturma çerçevesinde savcılarının görevlerini ifa ederken bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını özellikle korumaları gerektiğini düşünmektedir.

2. Bu tür suçlar için oluşturulacak yasal çerçeve ve savcılara tahsis edilecek kurumsal ve finansal kaynaklar

62. Terörizm, ciddi ve organize suçlar, siber suçlar ve kara para aklama da dâhil olmak üzere bunların finansmanı ile mücadelede yasal ve kurumsal çerçevenin yetersiz olması, teröristlerin, ciddi ve organize suçların faillerinin ve bunların destekçilerinin bölgesel sınırlar olmaksızın hareket etmelerine ve fonlarını suç faaliyetlerini yürütmek ve genişletmek için kullanmalarına zemin hazırlamaktadır. Etkili olabilmek için savcılar, terör propagandası ve teröristlerin istihdamı, vb. dâhil terörist faaliyetlere ve ciddi ve organize suçlara doğrudan veya dolaylı destek oluşturan her türlü faaliyeti açıkça suç sayan bir mevzuata dayanmaktadır. Bu, terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadelede savcılarının en ağır suç türlerine yönelik yasal araçları uygulayarak faaliyet alanlarını genişletmelerine olanak sağlayacaktır.

63. Terörle mücadele ve özellikle potansiyel teröristlerin istihdamı, örgüte alınmaları, terör propagandası ve terör amaçlı bilgi paylaşımı, terör eylemleri için eğitim ve hazırlık ve terör amaçlı nakil yapılması, terör ve ciddi ve organize suçlar hakkında erken bir aşamada içeriden bilgi edinilmesini gerektirir. Ancak, temel hak ve özgürlüklerin orantısız bir şekilde kısıtlanmasından kaçınılmalıdır. Aynı nedenden ötürü, özellikle kovuşturmadan önce önleyici tedbirler alınması gereken durumlarda yasaların orantılı bir şekilde uygulanması için açık sınır ve kriterler koyulmalı ve dolayısıyla olağan ceza muhakeme usullerine uyulmalıdır.

3. Soruşturma teknikleri ve modern bilgi teknolojileri de dâhil olmak üzere özel araç ve yöntemlerin kullanılması

64. Üye devletlerin çoğunda, elektronik izleme ve gizli operasyonlar gibi özel soruşturma tekniklerinin terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadelede etkili araçlar olduğu görülmüştür. Bu araçlar, en azından savcılarının soruşturma yetkisine sahip olduğu yargı çevrelerinde savcılıkların kullanımına sunulmaktadır. Bu tedbirlerin kullanımı sadece şüphelilerin değil, soruşturma konusunu oluşturan suçta mutlaka karışmış olması gerekmeyen üçüncü kişilerin de mahremiyet haklarını ihlal ettiğinden, soruşturmanın sonuçlarının mahkemeler ve genel olarak toplum tarafından kabul görmesi için savcılarının bunları, yargılamanın her aşamasında kapsamlı ve sürekli biçimde değerlendirmesi gerekir.

65. Ulusal ve uluslararası yargı yetkisinin yanı sıra AİHS'ye ve Avrupa Konseyinin 1981 tarihli Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi'ne saygı gösterilerek, trafik ve konum verilerinin özel girişimler ve iletişim şirketleri tarafından uygun ve orantılı bir şekilde saklanması ve korunması sağlanmalıdır.

66. Ankete verilen yanıtlar, terör ve ciddi ve organize suçlarla ilgili davalarda savcılık kararlarının kalitesini ve etkinliğini artırmak için tüm üye devletlerin kurumsal düzeyde adımlar attığını göstermektedir. Bazı devletlerde savcılıklar bünyesinde uzmanlaşmış birimler bulunurken, diğerlerinde ise bu görev tüm ülke için bir savcılığa devredilmiştir. CCPE, bu tür ceza davalarına ilişkin soruşturma ve kovuşturma yetkilerinin uzmanlaşmış birimlerde toplanmasının uygun olacağını düşünmektedir. Bu yaklaşım, yalnızca özel soruşturma tekniklerinin kullanımı için değil, aynı zamanda bu alandaki diğer aktörlerle iletişimin geliştirilmesi için gerekli olan profesyonellik düzeyini sağlayabilir. Bu, ayrıca, ilgili savcılara özel eğitim verilmesini ve hâlihazırdaki en modern kurumsal, yasal ve teknik araçlarla donatılmalarını sağlayabilir. Doğrudan savcılık makamlarına bağlı olan ve bunların emrinde çalışan özel uzmanlaşmış polis birimleri veya uzmanlar, uygun olduğu hallerde, terörizm ve ciddi ve organize suçlarla mücadele alanında soruşturmaların kalitesini ve etkinliğini artırabilir. Böylesi bir kurumsal çerçeve, savcıların, aynı zamanda şüphelilerin bireysel haklarına gereken saygıyı göstererek ve mağdurlar, tanıklar ve cezai sürece dâhil olan üçüncü kişiler için gerekli korumayı sağlayarak görevlerini tamamen bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirmelerine yardımcı olacaktır.

4. Dava yönetimi

67. Usulüne uygun bir dava yönetim sistemi, yalnızca bir ya da birden fazla kişi ya da henüz kimliği belirsiz bir birey ya da birey grubu tarafından ciddi bir suçun işlendiğini veya hazırlandığını veya hazırlanmakta olduğunu düşünmek için yeterli neden olması durumunda ve gerekli yargı denetimi olması kaydıyla özel soruşturma tekniklerinin kullanılmasını sağlayabilir.

68. CCPE, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (bundan böyle AİHM olarak anılacaktır) içtihadı uyarınca, özel soruşturma tekniklerinin, yalnızca, orantılılık ilkesine saygı gösterilerek kullanılması ve gizlilik, dürüstlük ve kullanılabilirlik açısından asgari gereklilikleri sağlaması gerektiğini vurgulamaktadır¹³.

69. Terörizm ve ciddi ve organize suçlarla mücadele kanununun ceza davalarında bireylerin haklarının kısıtlanmasını öngördüğü durumlarda, böyle bir kısıtlamayı uygulamaya karar veren savcılar, her zaman bunun orantılılık ilkesine uyup uymadığını değerlendirmeli, delillerin işkence veya diğer zalimane, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele yoluyla toplanmadığından emin olmalı ve AİHM içtihadını esas alarak bu kavramları yorumlamalıdır. Terörizm ve ciddi ve organize suçların ağırlık derecesi ne olursa olsun, nitelikli ve etkili bir dava yönetimi, savcılık kararlarının öngörülen süreler içinde alınmasını ve masumiyet karinesi, savunmanın ve suç mağdurlarının haklarına saygı gösterilerek objektif, tarafsız ve profesyonel bir şekilde uygulanmasını gerektirir. Yargılama esnasında kolluk kuvvetlerinin bu temel ilke ve özgürlüklere saygı gösterip göstermediğini denetlemek savcıların yetkisi dâhilindedir.

¹³ Terörizmle ilgili AİHM davalarının listesi için bkz. <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Ayrıca, Ana Salinas de Frias'ın (2012) hazırladığı "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında terörle mücadele ve insan hakları" başlıklı kitap için bkz. <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html>.

70. Mağdurların ve tanıkların kimliklerini saklamalarına izin veriliyorsa, suçlanan kişilerin hakları konusunda da doğru denge sağlanmalıdır.

71. Mağdurlara, tanıklara ve bizzat savcılar ve aileleri de dâhil olmak üzere sürece dahil olan diğer kişilere de uygun koruma sağlanmalıdır.

5. Eğitim

72. Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı, yeni suç türlerinin ortaya çıkması ve cezai konularda uluslararası işbirliğini sürdürmenin gerekliliği göz önünde bulundurularak savcıların sürekli eğitimine özel önem verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Savcıların görevlerini en etkili şekilde yürütebilmeleri için, terörizm ve her türlü ciddi ve örgütlü suçun soruşturulması ve kovuşturulmasında sürekli yeni gelişmeleri izlemeleri, güncellenmeleri ve uzmanlaşmaları gerekmektedir. Bu suç türlerine ilişkin özel gerekliliklerle ilgili olarak, savcılara yönelik eğitimin konusunu özellikle şu hususlar oluşturmaldır: bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde delillerin toplanması ve kullanılması, aktörlerle işbirliği biçimleri ve teknikleri, deneyim ve iyi uygulamaların paylaşımı, olası insan hakları ihlallerinin kavranması, potansiyel teröristlerin işe alımında sosyal medyanın rolü ve medyayla iyi iletişim.

73. CCPE, bu alandaki eğitimin ilgili ulusal ve uluslararası hukuki belgelerin yanı sıra AİHM içtihadını da kapsamaması gerektiği görüşündedir.

6. Bilgi yönetimi (değişim, işbirliği)

74. Yetkili birimlerle delil veya bilgi paylaşımı, terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadelenin en önemli unsurlarından biridir. Bu tür bilgiler; özellikle istihbarat ve güvenlik birimleri, yargı birimleri ve uygun olduğu durumlarda, daha önce terör eylemleri tarafından defalarca hedef alınan kurumlarla paylaşılmalıdır. Ayrıca, gerekli ve yararlı görülmesi halinde, teröristlerle ilgili delil ve bilgiler doğrudan kamuoyuna da açıklanabilir.

75. Soruşturmalardaki olası zayıflıklardan biri, polis, diğer kolluk kuvvetleri ve istihbarat yetkililerinin ilgili bilgileri savcılarla zamanında paylaşmamasıdır. Bu sorunu önlemek için, soruşturmanın ilgili savcılık ve polis yetkilileri tarafından ortaklaşa yürütülmesi teşvik edilmelidir. Savcıların soruşturma yetkisine sahip olduğu üye devletlerde, bu eylemleri savcılar koordine etmeli ve yönetmelidir.

76. Daha fazla verimlilik sağlamak amacıyla, işbirliği ve operasyonlardaki belirli sorunların ortaklaşa çözümünün yanı sıra, savcılarının da katılımıyla multidisipliner grupların üyeleriyle istişare toplantıları yapmanın etkili olduğu kanıtlanmıştır.

77. CCPE, terörizm ve ciddi ve organize suçların finansman sistemine yönelik soruşturma ve kovuşturmanın etkinliğinin sıkı, sistematik ve tutarlı bir yaklaşımla artırılması gerektiğini belirtmektedir. Her şeyden önce, veri tabanlı bir ulusal bilgi sistemi aracılığıyla bilgi alışverişine ihtiyaç vardır. Ayrıca, kolluk kuvvetleri, bankalar ve diğer özel tüzel kişiler ve bireyler (sigorta şirketleri, aracı kurumlar, noterler, avukatlar, icra memurları, vb.) arasında sıkı bir işbirliğinin kurulması gerekir. Önemi giderek artan bir başka soruşturma yaklaşımı da, sanal ya da dijital parayı takip etmek için internet hizmeti sağlayıcıları ile işbirliğidir.

C. Uluslararası düzeyde terörizmle ve ciddi ve organize suçlarla mücadele

78. Savcılar arasındaki uluslararası işbirliği, özellikle terörizm dâhil ağır ve ciddi ve organize suçlar gibi sınır ötesi suçların sayısının artması nedeniyle hayati önemi haiz bir araç haline

gelmiştir. Suç grupları ve bireyleri arasındaki ilişkilerin küreselleşme ve modern iletişim araçları sayesinde uluslararası bir nitelik kazanması, bu suçların soruşturulması, kovuşturulması ve önlenmesine yalnızca ulusal düzeyde odaklanmanın yeterli olmadığı anlamına gelmektedir.

79. CCPE tarafından da teyit edildiği üzere, savcılar, her zaman işbirliği yapmaya istekli olmalı ve “kendi yetki alanları dâhilindeki uluslararası yardım taleplerini ulusal düzeydeki çalışmalarında olduğu gibi aynı titizlikle ele almalı ve yargı alanında gerçek ve etkili bir uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve sürdürmek için eğitim dâhil gerekli araçlara sahip olmalıdır”¹⁴.

80. Terörizm ve uluslararası ciddi ve organize suçların yol açtığı şiddet eylemleri ve zorlukların seviyesi göz önünde bulundurulacak olursa, bu gerekliliklerin yerine getirilmesi günümüzde özellikle acil hale gelmiştir. Etkili bir uluslararası işbirliği yalnızca suçları önlemek için değil, aynı zamanda bu suçların failleri ile ilgili soruşturma ve kovuşturma yapmak, delil toplamak, suç faillerini kanunlara göre cezalandırmak ve suç gelirlerine el koyup onları geri almak için de kaçınılmazdır. Bu hedeflere ulaşmak için, suç grupları ve bireylerinin finansman kaynakları, lojistik ve işlevsel üsleri ile birlikte sahte belge, silah ve patlayıcı tedarikini tespit edip yok etmek için azami düzeyde ortak çaba sarf edilmesi gerekir. Günümüzde suçluların modern iletişim araçlarını (internetteki sosyal medya ve ağlar dâhil) kullanması büyük bir zorluk oluşturmaktadır, çünkü bu araçların denetlenmesi ve yasal müdahale küresel düzeyde önlemler alınmasını gerektirmektedir.

81. Ulusal savcılıklar arasındaki doğrudan temaslar, yalnızca adli yardım taleplerine yanıt vermekle kalmayıp, aynı zamanda paralel soruşturmalardan kaynaklanan bilgi alışverişini destekleyerek ve bazen de ortak soruşturma ekipleri kurarak sınır ötesi ceza davalarında etkinliği ve kaliteyi artırmanın etkili ve yeterli bir yoludur. CCPE, üye devletleri; doğrudan işbirliğinin yasal temelini güçlendirmeye ve terörizm veya ciddi ve organize suçlar gibi belirli suç türlerine ilişkin yetkili ulusal temas noktalarının oluşturulmasına ve/veya diğer ülkelerde irtibat hâkimlerini atanmasına dayalı hızlı ve esnek bir işbirliği geliştirmeye teşvik etmektedir.

82. Ulusal mevzuatın hem suç fiillerinin yasal sınıflandırması hem de yargılamanın yasallığı bakımından uluslararası hukuk normlarıyla uyumlu hale getirilmesi, sınır ötesi işbirliğini önemli ölçüde kolaylaştıracaktır. Aynı durum, ulusal kanunların olası sistemleştirilmesi ve uyumlaştırılması için de geçerlidir. Dolayısıyla, ceza hukukunda özerkliği her ulusal ceza sisteminin kimliğinin değerli bir parçası olarak gören ulusal kültürlerden kaynaklanan engellerin üstesinden gelmek için büyük çaba harcanmalıdır.

83. Uluslararası işbirliğini geliştirmek ve kolaylaştırmak için üç ana husus dikkate alınmalıdır: sorunsuz ve etkili bir işbirliği için yasal dayanak, her katılımcı devlette uluslararası yasal araçların yeterli şekilde uygulanması ve pratik ve işlevsel araçların oluşturulması.

84. Uluslararası işbirliğinin önündeki engeller kaldırılmalıdır. Sınırın diğer tarafındaki meslektaşları tanımamak, aynı dili konuşmamak, suçla mücadelede diğer kültürleri anlamamak, doğal olarak birlikte çalışma konusunda tereddütlere yol açmaktadır. Bu amaçla,

¹⁴ Bkz. CCPE'nin savcılara ilişkin Avrupa norm ve prensipleri hakkındaki 9(2014) sayılı Görüş'ü, Roma Şartı, Madde XX.

hem kurumsal hem de gayriresmî uluslararası işbirliği organları ve ağları kurulmuştur. Europol ve Interpol gibi kolluk kuvvetleri düzeyinde ve Eurojust ve Avrupa Yargı Ağı (European Judicial Network) gibi adli düzeyde kurulmuş olan resmi ağlar, sınırlar ötesi adli işbirliğini geliştirmenin ve böylece değişik hukuk sistemleri, kültürler ve diller arasındaki boşlukları doldurmanın hızlı ve etkili yollarıdır. Devletler, uluslararası yardımı sorunsuz ve başarılı bir şekilde yürütmeleri için bu kuruluşlara gereken yetkileri vermelidir. Sınırların ötesinde suçlarla mücadelede Uluslararası Savcılar Birliği gibi daha az resmi kuruluşlarla işbirliği yapmak da yararlı olabilir; bunlar, savcılık görevlerinin yerine getirilmesiyle ilgili uluslararası standartların sistematik hale getirilmesine ve binlerce temas noktası (terör davalarıyla ilgilenen savcıların 2015'te kurduğu ağ ile siber suçlarla ilgilenen savcıların 2010'de kurduğu ağ gibi) aracılığıyla bütün dünyadaki savcıların birbiriyle iletişim kurmasına katkıda bulunabilir.

TAVSİYELER

1. Kamuoyunun şeffaflık ve hesap verebilirlik taleplerine yanıt verebilmek için savcılık hizmetleri, savcılarının çalışmalarında mümkün olan en yüksek nitelik ve etkinliği sağlamak amacıyla stratejik olarak hareket etmelidir.
2. Her savcılık işlevlerini yasal bir çerçeve içinde yerine getirdiği için, uygun bir mevzuatın olması işinin kalitesi ve etkinliği için çok önemli bir ön koşuldur.
3. Suçluların iadesi, adli yardımlaşma ve suç gelirlerinin geri alınması da dahil olmak üzere uluslararası işbirliğini geliştirmek ve kolaylaştırmak için üç ana husus dikkate alınmalıdır: uyumlu ve etkili bir işbirliği için yasal dayanak, her katılımcı devlette uluslararası hukuk belgelerinin gerektiği gibi uygulanması ve pratik ve işlevsel araçların oluşturulması.
4. Savcılarının tarafsızlığı, insan haklarının korunmasında niteliğin iyileştirilmesi için önemli bir gerekliliktir. Bu nedenle üye devletler, savcılarının görevlerini, nereden gelirse gelsin ve gerekçesi ne olursa olsun, dolaylı ya da dolaysız her türlü etki, teşvik, baskı, tehdit veya müdahaleden bağımsız olarak yerine getirmelerini sağlamalıdır.
5. Savcılarının çalışmalarının kalitesi, aynı zamanda savcılarının ve ailelerinin kişisel güvenlikleri için sağlanan güvencelere de bağlıdır. Özellikle savcılar terörizm ve ciddi ve organize suçlarla ilgili davalarda görev aldıklarında, savcılık hizmetleri savcılarının hayatlarının, sağlıklarının, özgürlüklerinin, fiziksel bütünlüklerinin ve mülklerinin korunması için proaktif önlemler almalıdır.
6. Soruşturmalarla ilgili yanlış veya yanlış haberler, halkın adaletin kalitesine olan güvenini zedeleyebilir ve savcılık sistemi ve mahkemelerin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve dürüstlüğü konusunda bir takım kuşkulara yol açabilir. Bu nedenle, medyaya ve kamuoyuna yönelik aktif bir bilgilendirme politikası uygulanmalıdır.
7. Kamuoyunun kendilerinden beklediği etkinlik ve kalite düzeyinde hareket edebilmeleri için savcılar, savcılık hizmetleri çerçevesinde uzmanlaşmış birimler de dâhil olmak üzere, davaları üzerinde çalışırken tüm ilgili hususlara gereken özeni gösterebilmeleri için yeterli beşeri, finansal ve maddi kaynaklara sahip olmalıydılar. Savcılara nitelikli personel yardımı,

başlangıç ve hizmet içi eğitimleri, merkezi veri tabanı sistemleri dâhil olmak üzere yeterli modern teknik ekipman ve diğer kaynaklar sağlanırsa, savcılar aşırı yükten kurtulabilir ve dolayısıyla kararlarının kalitesini ve savcılığın etkinliğini artırabilirler. Tüm bu tedbirler, orta ya da uzun vadeli stratejik bir bakış açısıyla ele alınmalıdır.

8. CCPE, savcılık hizmetlerinin ve savcılarının çalışmalarının kalitesini belirleyen standartların, açılan ve kapatılan soruşturma sayısı, kararların türleri ve sonuçları, savcılık işlemlerinin süresi, dava yönetim becerileri, sözlü ve yazılı olarak kendini açıkça ifade etme yeteneği, modern teknolojilere açık olma, birçok dil bilme, organizasyon becerileri, savcılık içindeki ve dışındaki diğer kişilerle işbirliği yapabilme becerisi gibi nicel ve nitel unsurları dikkate alması gerektiğini düşünmektedir.

9. Açık gerekçelendirme ve analiz, savcılarının çalışmalarının kalitesi için temel bir gerekliliktir. Bu nedenle savcılar, tüm ilgili delilleri tam olarak dikkate almalı ve soruşturma sonucunda ve taraflarca ortaya konan tüm ilgili olgusal ve diğer unsurları incelemelidirler. Savcılarının tüm karar ve eylemleri bu tür ilgili kanıtları yansıtmalı, yasalara ve konuyla ilgili mevcut olabilecek genel kılavuz ilkelere uygun olmalıdır. Savcılarının kararları ve eylemleri tutarlı, açık, anlaşılır ve çelişkisiz bir şekilde gerekçelendirilmelidir.

10. Uygun olduğu hallerde ve ulusal mevzuatla uyumlu olarak savcılık hizmetleri, savcılar için, soruşturmanın başlatılması ve yürütülmesine rehberlik etmesi gereken ilkeleri genel hatlarıyla belirleyen kılavuz ilkeler yayınlamalıdır. Bu tür kılavuz ilkeler soruşturmanın farklı aşamalarında dikkate alınması gereken faktörleri ortaya koymalıdır; böylece bir soruşturma ancak bu şekilde adil, gerekçeli ve tutarlı bir politika ile planlanabilir. Savcılık hizmetleri, öncelikle savcılarının çalışmalarında daha yüksek bir profesyonellik düzeyine ulaşmaya teşvik etmek için göstergeleri ve takip mekanizmalarını şeffaf bir şekilde belirlemelidir. Savcılık bünyesindeki iç takip sistemi düzenli olmalı ve hukukun üstünlüğüne dayanmalıdır.

11. Savcılarının çalışmalarının kalitesini artırmak için etkili ve tarafsız bir şikâyet sistemi ile ilgili aktörlerle yapılan periyodik anketlerin, sistemdeki olası eksikliklerin belirlenmesi açısından faydalı olduğu ortaya çıkmıştır. Savcılarının özellikle müştekisi ya da mağduru bulunmayan suçlarla ilgili kararlarını denetlemeye yönelik bir kontrol mekanizması, soruşturma ve kovuşturma aşamalarında yapılan olası hataların düzeltilmesini mümkün kılabilir.

12. Nitelikli ve etkili dava yönetimi, savcılık kararlarının öngörülen süreler içinde alınmasını ve masumiyet karinesi, savunma hakkın ve suç mağdurların hakları gözetilerek objektif, tarafsız ve profesyonel bir şekilde yürütülmesini sağlar. Yargılama esnasında kolluk kuvvetlerinin bu temel ilke ve özgürlüklere saygı gösterip göstermediğini denetlemek savcılarının yetkisi dâhilindedir.

13. Terörizm ve ciddi ve organize suç davalarında, üye devletler, savcılarının özel soruşturma tekniklerini kullanmalarına izin verecek uygun ve orantılı tedbirler almalıdır.

Bu çeviri, HSK Dış İlişkiler ve Proje Bürosu tarafından yapılmış gayri resmi çeviridir.