



CCPE(2018)2

Strazburg, 23 Kasım 2018

AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ (CCPE)

CCPE'nin 13(2018) Sayılı Görüş'ü Savcıların Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Etiği

I. GİRİŞ: GÖRÜŞ'ÜN AMACI VE KAPSAMI

1. Avrupa Savcılar Danışma Konseyi, Ceza Adaleti Sisteminde Savcılığın Rolüne İlişkin Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın uygulanmasıyla ilgili hususlar konusunda üye devletlere yönelik olarak görüşler hazırlamak üzere Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 2005 yılında kurulmuştur.

2. Bakanlar Komitesinin bu çerçevede kabul edilen kararına müteakip¹, CCPE, 2018 yılında, Komiteye sunulmak üzere savcıların bağımsızlığına, hesap verebilirliğine ve etiğine ilişkin bu Görüş'ü hazırlamaya ve kabul etmeye karar vermiştir.

3. Bu amaçla, CCPE, savcıların bağımsızlığına ilişkin daha birçok uluslararası belge olmasına karşın, özellikle Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi(CCJE) ile birlikte kabul ettiği "Demokratik Bir Toplumda Hâkimler ve Savcılar" adlı ve 4(2009) sayılı Görüş'ünü (Bordeaux Bildirisi) esas almakta ve savcılığın bağımsızlığının, yargının bağımsızlığının vazgeçilmez şartlarından birini oluşturduğunu hatırlatmaktadır. CCPE, ayrıca, Roma Şartı olarak da bilinen, "Savcılara İlişkin Avrupa Normları ve İlkeleri" adlı ve 9(2004) sayılı Görüş'üne de atıfta bulunmaktadır. Bu Görüş'te, savcılığın bağımsızlığı ile fiili özerkliğinin artırılması yönündeki genel eğilimin teşvik edilmesi, savcıların karar alma süreçlerinde özerk olmaları ve görevlerini dış baskı veya müdahale olmadan yapmaları gerektiği belirtilmektedir.

¹ 1300. Bakan Yardımcıları toplantısı, 21-23 Kasım 2017.

4. Bu Görüş'te CCPE, bazı üye devletlerde savcılarının bağımsızlığına yönelik uygulandığı gözlemlenen bazı müdahale ve baskılara, özellikle de siyasi baskılara değinmektedir. CCPE; bağımsızlık, hesap verebilirlik ve etikle bağlantılı hususları derinlemesine ele alarak, bu alanlardaki ilgili gelişmeler ve reformlar konusunda savcılar ile ilgili merciler arasında farkındalık yaratmaya çaba göstermektedir.

5. CCPE, ayrıca, Avrupa Konseyinin Üye Devletlerde Yargı Bağımsızlığının ve Tarafsızlığının Güçlendirilmesi Eylem Planı² ile Avrupa Konseyi Genel Sekreterinin "Avrupa'nın Güvenliği İçin Bir Zorunluluk Olan Demokrasinin, İnsan Haklarının ve Hukukun Üstünlüğünün Durumu"na ilişkin 2016 tarihli raporunu da göz önünde bulundurmaktadır³.

6. CCPE, daha önceki çalışmaları sırasında yaptığı gibi, burada da savcılarının işlevleri ile bu işlevleri gerçekleştirme biçimlerinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (bundan böyle AİHS olarak anılacaktır) 6. maddesinde yer alan bireylerin adil yargılanma hakkına saygı ile tutarlı olması gerektiğini hatırlatmaktadır. Savcılar, ayrıca görevlerini, tarafsızlık, şeffaflık, dürüstlük, ihtiyatlılık, adillik ve adaletin kalitesine katkıda bulunmak gibi bir dizi temel değere saygı gösterilmesini gerektiren hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde görevlerini yerine getirirler. Savcılar, halkın adalet sistemine olan güvenini artmak için, her zaman bu değerlere saygı gösterilmesini ve bu değerlerin savcılarının faaliyetlerine rehberlik etmesini sağlamaya özen göstermelidir.

7. Son yıllarda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (bundan böyle AİHM olarak anılacaktır), bir yargı makamı olarak kabul edilip edilmediklerine bakılmaksızın, savcılarının bağımsızlığını destekleyen önemli içtihatlar geliştirmiştir. Ceza yargılamalarının ilk aşamasını yöneten ve kontrol eden savcılar, insan haklarının ileri düzeydeki öncül bekçileri olarak kabul edilmeli, bu temel görev, süreç boyunca üstlenilmelidir⁴.

8. İdari ve hiyerarşik örgütlenme sistemlerinde, üye devletler, şayet savcılara AİHS'deki anlamıyla bir yargı makamı statüsü vermeyi ya da bu statüyü sürdürmelerini istiyorsa, AİHM içtihadında belirtildiği gibi, savcılarının bu statüyle ilintili ve özellikle bağımsızlık için gerekli olan tüm güvencelere sahip olmalarını sağlamalıdır⁵.

9. Savcılara verilen görevler, üye devletlere ve yürürlükte bulunan sistemlere göre farklılık göstermektedir. Dolayısıyla, bazı üye devletlerin hukuk sistemleri kovuşturmalarda "kanunilik" ilkesini esas alırken, bazı üye devletler "takdir yetkisi" ya da "elverişlilik" ilkesini esas almaktadır. Diğer üye devletlerde ise, bu ilkelerin bir karışımı geçerlidir. Bazı üye devletler savcılara polisleri ve soruşturmacıları gerçek anlamda denetleme görevi verirken, diğer üye devletler savcılara böyle bir görev vermemektedir. Bazı sistemlerde savcılar duruşmaya müdahil olabilirken, diğer sistemlerde savcılarının ceza davalarındaki rolü sınırlı kalmaktadır. Birçok üye devlette savcılar, kamu davalarını ve kovuşturmaları yürütme ve hâkimlerin karar verirken esas alacakları soruşturmaların hukuka uygunluğunu denetleme

² Avrupa Konseyi Genel Sekreterinin girişimiyle hazırlanmış ve 13 Nisan 2016'da 1253. Bakan Yardımcıları toplantısında kabul edilmiştir.

³ Bakanlar Komitesinin 126. oturumunda sunulmuştur, 18 Mayıs 2016 (Sofya).

⁴ Bu Görüş'ün ekindeki, savcılarının faaliyetlerine ilişkin AİHM içtihatlarına bakınız.

⁵ Bu Görüş'ün ekindeki, savcılarının faaliyetlerine ilişkin AİHM içtihatlarına bakınız.

yetkisine sahiptirler. Kimi zaman savcılar, verilen cezaların infazı ve hapisanelerin denetlenmesi konusunda da yetkilidirler.

10. CCPE'nin bu Görüş'ünde ve önceki Görüş'lerinde ceza davalarıyla ilgili olarak belirtilen bağımsızlık, objektiflik ve tarafsızlık ilkeleri, gerekli değişiklikler yapılarak (*mutatis mutandis*) savcıların cezai olmayan yetkileri için de geçerlidir.

11. Son olarak CCPE, Avrupa Konseyince konuyla ilgili olarak hazırlanan bazı uluslararası belgeleri (özellikle CCPE'nin ve CCJE'nin Görüş'leri ile "Savcıların Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin Avrupa Kılavuz İlkeleri – Budapeşte İlkeleri")⁶ ve diğer uluslararası kuruluşların belgelerini – içeriklerini tekrarlamadan – vurgulamak istemektedir⁷.

12. Bu belgeler ışığında ve savcılarının görevlerini yerine getirme biçimlerinin sürekli değiştiği Avrupa bağlamında, bu Görüş, Avrupa için bir sabit kurallar rehberinden ziyade, yetkili mercilerin haberdar olması gereken ve kendilerine başvuran savcılara hem işte hem de iş dışındaki günlük eylem ve davranışlarında yol gösterecek olan bir tür "temel ilkeler rehberi" olmayı hedeflemektedir.

13. Savcıların bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği kavramları, üye devletlerdeki ulusal hukukun ya da anayasaların savcılar için öngördüğü statü içerisinde yer almalıdır.

14. Hâkimlerin ve savcılarının görevlerinin birbirine yakınlığı ve birbirini tamamlayıcı niteliği ile statüleri ve hizmet koşullarıyla ilgili gereklilikler dikkate alındığında⁸, savcılarının da hâkimlerinkine benzer güvencelere sahip olması gerekir.

II. KAVRAMLAR

Savcıların Bağımsızlığı

15. "Bağımsızlık", savcılarının hukuka ve hukukun üstünlüğü ilkesine tam saygı gösterilmesini ve bu ilkenin uygulanmasını sağlamak üzere görevlerini yerine getirirken, her türlü kanunsuz müdahaleden muaf oldukları ve herhangi bir siyasi baskı ya da kanunsuz etkiye tabi olmadıkları anlamına gelmektedir.

16. Bağımsızlık kavramı, hem bir bütün olarak savcılık hizmeti, hem bu hizmetin belirli bir organı hem de, aşağıda açıklanacağı gibi, bireysel olarak tüm savcılar için geçerlidir.

17. Savcılar, ifade ve örgütlenme özgürlüklerini görevleriyle bağdaşır bir biçimde, yargı ve savcılık bağımsızlığını ve tarafsızlığını etkilemeyecek veya etkiliyormuş gibi görünmeyecek şekilde kullanılmalıdır. Her ne kadar savcılar hukuk, yargı ya da adaletin işleyişiyle ilgili

⁶ 31 Mayıs 2005 tarihinde Avrupa Başsavcılarını Konferansı'nda kabul edilmiştir. Ayrıca bkz. Venedik Komisyonu belgeleri (özellikle Aralık 2010'da kabul edilen, "Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II – Savcılık", CDL-AD (2010) 040).

⁷ Örneğin, şu belge ve metinlere bakınız: Avrupa Yargı Kurulları Ağının (ENCJ) özellikle "Savcılığın Bağımsızlığı ve Hesap Verebilirliği" başlıklı 2014-2016 Raporu; Birleşmiş Milletlerin özellikle, Savcılarının Rolüne İlişkin Kılavuz İlkeler (1990) ve 2003 Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi; Uluslararası Savcılar Birliğinin özellikle, Mesleki Sorumluluk Normları ve 1999 tarihli Savcılarının Temel Görevleri ve Hakları Beyanı; Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi ile Uluslararası Savcılar Birliği tarafından 2014 yılında kabul edilen bir kılavuz olan "Savcılarının Statüsü ve Rolü".

⁸ Bkz. CCPE 9 (2014) Sayılı Görüş, Roma Şartı'nın Açıklayıcı Notu, 53. paragraf.

meseleler konusunda halka açık tartışmalara katılmakta serbest olsalar da, hâlen görülmekte olan davalar konusunda yorum yapmamalı ve mahkemenin itibarını ya da dürüstlüğü zedeleyebilecek görüşler ifade etmekten kaçınmalıdırlar. Savcılar, tarafsızlık ilkesiyle bağdaşmayan siyasi faaliyetlerde bulunmaktan kaçınmalıdırlar⁹.

18. Savcılar; kendi çıkarlarını temsil edecek, statülerini koruyacak ve mesleki eğitimlerini destekleyecek mesleki örgütler kurmakta ya da bu tür örgütlere üye olmakta serbest olmalıdırlar.

Savcıların Hesap Verebilirliği

19. “Hesap verebilir” olmak, özellikle şu anlamlara gelmektedir:

- Keyfi davranmamak;
- Kararları kanunlara dayandırmak;
- Kararları kanunilik ya da elverişlilik (takdir yetkisi) ilkesine göre gerekçelendirmek;
- Uygun görüldüğü takdirde, ilgili paydaşlara rapor sunmak.

Savcıların Etiği

20. “Etik”, bir savcılık için ya da savcılık adına çalışan tüm savcılarının hem işte hem de iş dışında uymaları gereken davranış kuralları ve uygulamaları belirleyen tüm kılavuz ilkeleri ifade eder.

21. Etik kurallarına saygı, savcılarının faaliyetlerine rehberlik etmesi gereken temel bir görevdir. Savcılarının, davranışlarını yönetmesi gereken etik ilkelerin yer aldığı derleme yayınlara başvurmaları son derece önemlidir.

22. Savcılarının davranışları, tıpkı hâkimlerinki gibi, ister işte ister iş dışında olsun, kendi takdirlerine bırakılamaz. Bu husus, savcılarının faaliyetleri değerlendirilirken ve haklarında disiplin işlemleri yürütülürken son derece önemlidir.

III: SAVCILARIN BAĞIMSIZLIĞI

23. Savcılık görevi zorlu ve zahmetlidir: profesyonellik, karakter, cesaret, denge ve kararlılık gerektirir. Bu vasıflara sahip olmak savcılarının mesleğe kabul aşamasında ve tüm kariyerleri boyunca belirleyici bir kıstas olmalıdır. Hukuk eğitimi, aday seçimi ve meslek içi eğitim süreçlerinde bu tür kıstaslara uymak için çaba göstermelidir. Bununla birlikte, bu kişisel gereklilikler savcılarının bağımsızlığını sağlamak için tek başına yeterli değildir. Savcılarının statüsü ve bağımsızlığı, kanunla açıkça belirlenmeli ve güvence altına alınmalıdır.

24. Bu çerçevede, cinsiyet dengesi gözetilerek, yargı birliği ilkesini benimseyen ve kariyerleri boyunca hâkimlerle savcılarının işlevlerini birbiriyle ilişkilendiren üye devletlerde, savcılarının atanma, nakil, terfi ve disiplin süreçlerinin yazılı olarak açıkça belirlenmesi ve mümkün olduğunca hâkimlerinkine yakın olması özellikle istenmektedir. Bu gibi durumlarda, ilgili hükümlerin kanunla belirlenmesi ve savcılarının atanması, terfileri ve disiplini hususunda yetkisi bulunan hâkimler ya da savcılar kurulu gibi bağımsız ve profesyonel bir merci (örneğin, meslektaşları tarafından seçilen ve çoğunluğu hâkim ve savcılardan oluşan) tarafından uygulanması gerekir. Savcılarının AİHS'nin 5. maddesinde belirtildiği şekilde bir

⁹ Bkz. CCPE 9 (2014) Sayılı Görüş, Roma Şartı'nın Açıklayıcı Notu, 81. ve 82. paragraflar.

yargı mercii olarak tanındığı ya da bireysel hak ve özgürlükler konusunda, özellikle kişisel verilerin korunması gibi yeni alanlarda kendilerine tartışılmaz bir rol ve yetki biçildiği durumlarda, bu husus çok önemlidir.

25. Savcılarının bağımsızlığını sağlamanın bir yolu olarak, savcılarının aleyhinde kovuşturma ya da disiplin işlemlerinin başlatılmasına ilişkin açık mekanizmalar da tesis edilmelidir. Örneğin, bazı üye devletlerde, savcılar tarafından işlendiği iddia edilen idari ve/veya adli suçlar için işlem başlatılmasına olanak tanıyan, kanunla belirlenmiş özel bir usul bulunmaktadır.

26. Bu hükümler, aynı zamanda olası veya gerçek çıkar çatışmalarını önlemeyi ve çözmeyi ve savcılarının herhangi bir baskıya ya da görevlerine aykırı bir takım tedbirlere maruz kalmadan kanunların düzgün bir şekilde uygulanmalarını sağlamayı amaçlamalıdır.

27. Daha genel anlamda, savcılarının bağımsızlığı, görevlerini layıkıyla yerine getirebilmeleri için savcılarının yeterli araç, yetki, yetkinlik ve güce sahip olmalarını gerektirir. Özellikle görevleri için gerekli kaynakların belirlenmesinde kendilerine danışılmalıdır.

28. Savcılara, hizmetlerinin idaresi ve kaynaklarının yönetimi hususunda uygun eğitim verilmelidir. Aksi takdirde, bağımsızlıkları önemli ölçüde tehlikeye girebilir.

29. Savcılarının maddi bağımsızlığını ve aile üyeleri dâhil korunmalarını sağlamak amacıyla, tıpkı hâkimlerde olduğu gibi, maaş ve ek ödeme gibi geçim kaynakları güvence altına alınmalıdır. Bu koruma; savcılarının hayatlarının, sağlıklarının ve mallarının yanı sıra şeref ve itibarlarının her türlü şiddet, saldırı ya da baskıya karşı hem fiziksel hem de yasal olarak korunmasını ve bu konuda devlet tarafından güvence verilmesini gerektirir.

30. Savcılarının faaliyetlerine dayanak teşkil eden hukuki statüleri, çoğu kez kamuoyu tarafından bilinmemekte ve bu nedenle de yanlış anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, savcılarının rollerinin yanlış anlaşılmasını engellemek için ilgili bilgiler kamuya açık hale getirilmelidir. Savcılık hizmetleri de bu sürece dâhil edilmelidir.

Dış Bağımsızlık ve İç Bağımsızlık

31. Savcılar statülerinde ve davranışlarında bağımsız olmalıdır:

- Savcılar, dış bağımsızlığa sahip olmalıdırlar; yani diğer kamu veya kamusal olmayan (siyasi partiler gibi) mercilerin usulsüz ya da kanunsuz müdahalesine tabi olmamalıdır;
- Savcılar iç bağımsızlığa sahip olmalı, hiyerarşi ile olan ilişkileri doğrultusunda faaliyet biçimleri bir hukuki sistemden diğerine farklılıklar gösterse de, işlevlerini özgürce yerine getirebilmeli ve karar verebilmelidirler.

32. Bazı hukuk geleneklerinde, kamuoyu, savcılarının resmi kamusal yetkilerini özellikle hükümet aracılığıyla siyasi güç kullanımıyla ilişkilendirmektedir. AİHM içtihadı, bu iki merci arasında karşılıklı bir bağımsızlığın tesis edilmesini gerektirmektedir; aksi takdirde, savcının ceza davasının hazırlık aşamasına ve seyrine ve de ceza alanı dışındaki yetki alanlarına müdahalesinin pek bir meşruiyeti olmayacaktır¹⁰. Gerçekten de, savcılar, hukuka saygının birer garantörü ve toplumun birer savunucusu olmalıdır; herhangi bir sosyal, siyasi ya da dini

¹⁰ Bu Görüş'ün ekindeki, savcılarının faaliyetlerine ilişkin AİHM içtihatlarına bakınız.

grubun, hükümetteki herhangi bir partinin çıkarlarına alet olmamalı ya da onun taraftarlarını korumamalıdır. Bu gereklilik, savcının müdahalesinin organize suçlarla ya da yolsuzlukla mücadeleyle yönelik olduğu ya da temel hak ve özgürlükleri etkilediği durumlarda, özellikle de kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakılmasında son derece önemli hale gelmektedir.

33. Bu konuda henüz genel kabul gören standartlar olmamasına karşın, CCPE, savcılarının ve savcılık hizmetlerinin daha fazla bağımsız olmaları yönündeki genel eğilimi teşvik etmektedir.

34. *Dış bağımsızlığa* saygı, savcılığın savcılık faaliyetlerinin öncelikleri konusunda genel talimatlar almasının önünde bir engel değildir; çünkü bu talimatlar, kanunlardan, geliştirilen uluslararası işbirliğinden ya da hizmetin organizasyonu ile ilgili gerekliliklerden kaynaklanmaktadır.

35. Bu tür talimatlar, her zaman kanunlara uygun olarak, tamamıyla şeffaf ve yazılı bir şekilde verilmeli ve bunlarla ilgili tartışmalar, savcının kariyeri de dahil olmak üzere kişisel durumuna kesinlikle zarar vermemelidir.

36. Yürütmenin belirli davalara ilişkin talimatları, genellikle arzu edilir bir durum değildir. Bu çerçevede, kovuşturma yapmama talimatları yasaklanmalı, kovuşturma talimatları ise kesinlikle Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'na uygun olarak sıkı bir şekilde düzenlenmelidir¹¹.

37. Mahkemeler savcılarının bağımsızlığına saygı göstermelidir. Savcının müdahalesi ve tutumu, onun objektifliği ve tarafsızlığı konusunda hiçbir kuşkuya yer vermemelidir. Hâkimler ve savcılar hem görevlerini yerine getirirken bağımsız olmalı hem de birbirlerinden bağımsız olmalı ve öyle de görünmelidirler.

38. Savcılar, mahkemelerin ve bir bütün olarak yargının bağımsızlığına saygı göstermelidirler. Hâkimlerin kararlarına ancak kanunların öngördüğü yollarla itiraz edebilirler. Savcılar, mahkemelerin bağımsızlığını korumak için, yetkileri dâhilindeki tüm tedbirleri almalıdırlar.

39. *İç bağımsızlık*, her savcının istediğini yapmakta özgür olduğu anlamına gelmez. Her savcı, bir bütün olarak savcılığın düzgün işleyişini ve adaletin yerine getirilmesi ile ilgili işlemlerin tutarlılığını ve normlara uygunluğunu sağlamak ve insan haklarını korumakla mükellef olan bir hiyerarşiye tabi olabilir.

40. Hiyerarşik yapı, birçok savcılık hizmetinin ortak bir özelliğidir. İç bağımsızlık; savcılığın hiyerarşik bir şekilde örgütlenmesine ve kanunların ve içtihadın tutarlılığını ya da savcılık faaliyeti için öncelikleri sağlamak üzere hukukun uygulanması konusunda genel tavsiyelerin ya da kılavuzların/direktiflerin yayımlanması için engel teşkil etmez. Bu, özellikle "elverişlilik/takdire bağlılık" ilkesinin geçerli olduğu üye devletlerde gereklidir. Savcılık

¹¹ Bkz. Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın 13 (d) paragrafı: "Savcılığın hükümetin bir parçası ya da hükümete bağlı olduğu durumlarda, üye devletler, hükümetin belirli bir davayla ilgili kovuşturma talimatı verme yetkisine sahip olması halinde, bu tür talimatların ulusal hukuka uygun olarak şeffaf ve adil bir şekilde verilmesini sağlamak için etkili önlemler almalıdır, özellikle de hükümet şunları yapmakla yükümlü olduğunda:

- Yetkili savcıdan veya savcılığı yürüten organdan önceden yazılı tavsiye almak;
- Özellikle savcının tavsiyeleriyle uyuşmadığında yazılı talimatlarını usulüne uygun olarak açıklamak ve bunları hiyerarşik kanallarla iletmek;
- Duruşmadan önce, diğer tarafları haberdar etmek ve yorum yapabilmelerini sağlamak için tavsiye ve talimatları dava dosyasına eklemek."

hizmetindeki tüm iç talimatlar yazılı olarak verilmeli, şeffaf olmalı, gerçeği aramayı ve adaletin düzgün şekilde işlemlerini amaçlamalıdır.

41. Kamunun güvenini artırmak için yetki, hesap verebilirlik ve sorumluluk hatları şeffaf olmalıdır.

42. Bir savcı üstünden yasadışı ya da mesleki etik kurallarına aykırı gibi görünen bireysel talimatlar alırsa, bu talimatlara uymaya zorlanmamalı ve bunun gerekçelerini üstüne açıklama fırsatına sahip olmalıdır.

43. Kıdemsiz ve alt düzeyde bulunan savcıların daha üst kademedeki bir savcının verdiği talimat veya görevlere – bunların yasadışı ya da haksız, gerekçesiz olduğunu düşünmeleri halinde – bu görevlendirme veya talimatlara itiraz etmelerine olanak tanıyan açık mekanizmalar oluşturulmalıdır.

44. Mağdurlar tarafından savcılarının kararlarına karşı bir üst savcıya ya da mahkemeye itirazda bulunulabilmesi, savcılarının bağımsızlığına hiçbir şekilde aykırı değildir, bilakis bu durum uygun bir değerlendirmeye yol açması ve tarafların bu konuda bilgilendirilmesi kaydıyla, hesap verebilirliklerinin artmasına yardımcı olur.

45. Savcılarının bağımsızlığı aynı zamanda maddi bağımsızlığı da gerektirir ki bu da, hâkimler için olduğu gibi, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli mali ve diğer imkanlara sahip olmaları anlamına gelir:

- Savcılarının, sık sık geceleri ve resmi tatil günlerinde görev başında olmaları gerekmektedir; bu zorlukların üstesinden gelebilmeleri için yeterli sayıda olmaları ve bu gibi durumlarda görevlerini yılmadan yerine getirebilmeleri için kendilerine yeterli ücret verilmesi gerekir;
- Savcılara, günlük işlerinde ihtiyaç duyacakları modern teçhizat ve uygun hizmetler (gelişmiş performanslı bilgisayarlar ve yazılımlar, video konferans sistemleri, gerektiğinde çeviri hizmetlerine erişim, vb.) sağlanmalıdır; bu sayede, daha fazla uluslararası işbirliği, mahkemelerin coğrafi organizasyonu (yargı haritası) ve mahkeme sistemlerinin modernleştirilmesi bağlamında kolluk kuvvetleri, mahkemeler, avukatlar, taraflar ve uluslararası ortaklarla etkili bir şekilde iletişim kurmaları mümkün olabilmektedir;
- Savcılara yeterli düzeyde personel desteğinin yanı sıra gerekli hukuki bilgilere (mevzuat, içtihat, vb.) ve bankacılık, ekonomi, siber güvenlik, biyoloji gibi alanlarda ihtisaslaşmış uzmanlara ve adli tıp incelemelerine (DNA analizi, uyuşturucu tespit sistemleri vb.) erişim sağlanmalıdır.

IV. SAVCILARIN HESAP VEREBİLİRLİĞİ

46. Kamu güvenini artırmak için savcılar bağımsız olmalı, ama aynı zamanda kendilerini hesap verebilir hissetmelidirler. Bu hesap verebilirlik, masumiyet karinesi ve özel hayatın korunması dâhil olmak üzere bireysel hak ve özgürlüklere saygı gösterilerek uygulanmalıdır. Kılavuzların ve mesleki etik ve davranış kurallarının açık bir dille yayınlanması ve düzenli olarak güncellenmesi, şeffaflığı, tutarlılığı, hesap verebilirliği ve hakkaniyeti teşvik etmeye yardımcı olacaktır.

47. Savcıların hesap verebilirliği, bağımsızlıklarına müdahale anlamına gelmez. Bağımsız olmalarına rağmen savcılar, ulusal yasalarda öngörülen durumlarda ve şekilde hesap verebilirler:

- Uygun görüldüğü takdirde, üstlerine, taraflara ve özellikle mağdurlara, yargı makamlarına ve diğer kamu görevlileri ve organlarına, sivil topluma ve medyaya rapor vermelidir. Özellikle halkın dikkatini ve endişesini gerektiren davalarda, eylemlerini açıklamalı ya da halkı proaktif bir şekilde bilgilendirmelidirler. Bilgilendirme, yıllık bir rapor şeklinde olabilir (genel anlamda ya da kendi yetki alanları dâhilinde suçun belirli bir yönüyle ilgili), usulde ya da değerlendirmede yapılan bir başarısızlık ya da hatanın nedenlerinin açıklanmasıyla ya da yalnızca bir soruşturma ya da davanın o anki aşamasıyla ilgili olabilir;
- Uygun olduğu durumlarda, ciddi görev ihlalleri (ihmal, gizlilik yükümlülüğünün ihlali, yolsuzlukla mücadele kurallarının ihlali vb.) durumunda, açık ve kesin gerekçeler olması kaydıyla, kanunların öngördüğü şekilde disiplin işlemlerine tabi tutulmalıdırlar. Yargılama şeffaf olmalı, yerleşmiş kriterleri uygulamalı ve yürütme erkinden bağımsız bir organ önünde yapılmalıdır; ilgili savcılar dinlenmeli ve danışmanlarının da yardımıyla kendilerini savunmalarına izin verilmeli, herhangi bir siyasi etkiden korunmalı ve mahkemeye başvurarak aleyhlerinde verilen kararlara itiraz etme imkânına sahip olmalıdırlar; ayrıca, uygulanacak her yaptırım gerekli, yeterli ve disiplin suçuyla orantılı olmalıdır.

48. Disiplin suçu işledikleri veya işlerini düzgün bir şekilde yapmadıkları açıkça tespit edilmediği sürece, hâkimler gibi savcılar da kişisel entelektüel ve hukuki analiz sonucu yaptıkları kamusal eylem tercihlerinden kişisel olarak sorumlu tutulamazlar.

49. Üye devletler, savcıların mesleki faaliyetlerinden ya da ihmallerinden kaynaklanan zararları telafi etmelidir ve savcılar da, kasıtlı suçlar ve/veya ağır ihmal durumları hariç, bu zararlardan kişisel olarak sorumlu tutulmamalıdır.

50. Savcılar, genel bir dokunulmazlıktan değil, görevlerini ifa ederlerken iyi niyetle yaptıkları işler için işlevsel dokunulmazlıktan yararlanmalıdırlar¹². Bununla birlikte savcı, ulusal hukuka uygun olarak, adaletin idaresi çerçevesinde işlenenler dâhil olmak üzere işlenen her türlü suçtan cezai olarak sorumlu olmalıdır.

V. SAVCILARIN ETİĞİ

51. Hukukun üstünlüğüne saygı, hâkimlerde olduğu gibi savcıların da hem görev başında hem de görev dışında, en yüksek etik ve mesleki standartlarda davranmasını gerektirir, ki bu da toplumun adalete güvenini sağlar. Savcılar, halk adına ve kamu yararına hareket ederler. Bu nedenle savcılar, kişisel dürüstlüklerini daima korumalı, kanunlara uygun olarak adil, tarafsız ve objektif bir biçimde davranmalı; masumiyet karanesi, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği, kuvvetler ayrılığı ve mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkeleri de dâhil olmak üzere temel hak ve özgürlüklere saygı duymalı ve bunları savunmalıdırlar. Savcılar, herhangi bir siyasi ya da başka tür etkiden uzak durmakla yükümlüdürler.

¹² Bkz. CCPE 9 (2014) sayılı Görüş, Roma Şartı, paragraf X.

52. Savcıların etik kuralları, tercihen kanunla belirlenmeli ve hâkimler ya da savcılar kurulu gibi ulusal düzeyde kanunla kurulmuş organlarca ve/veya disiplin organlarınca hazırlanıp kamuoyuna açıklanan etik kurallar şeklinde olmalıdır. Bu tür ulusal etik kuralları hazırlanırken, uygun uluslararası belgeler de göz önünde bulundurulmalıdır. Savcıların faaliyetleri ile en ilişkili etik kurallardan bazıları aşağıda referans olarak verilmektedir.

53. Savcılar, tarafsız olmakla yükümlüdürler ve kişisel tercihlerinden, sosyal altyapılarından, ilişkilerinden, siyasi, felsefi ya da dini inançlarından bağımsız davranmalıdırlar; farklılıklara saygı göstermeli ve her türlü tarafgirlik, ön yargı ya da ayrımcılıktan kaçınmalıdırlar. Savcılar, iş yerlerinde taciz, ırkçılık ya da ayrımcılık veya diğer uygunsuz davranışların hiçbir türünü kabul edemezler.

54. Savcılar kararlarında tarafsız olmalı ve görünmeli, şeffaf olmalı, çıkar çatışmalarından kaçınmalı ve herhangi bir tarafla bağlantısından dolayı taraflardan birini kayırmamalıdırlar. Savcının bir kişiye yeterince mesafeli duramaması riskinin olması durumunda, savcı davaya bakmaktan kaçınmalıdır. Savcılar, ayrıca, her türlü uygunsuz baskı olasılığından da (medya baskısı gibi) kaçınmalıdırlar. Savcılar, tarafsızlık ilkesiyle bağdaşmayan her türlü siyasi faaliyetten kaçınmalı, kendilerinin (veya ailelerinin) kişisel çıkarlarının tarafsızlığını ve objektifliğini tehlikeye atabilecek davalara bakmamalıdırlar.

55. Savcılar; davranışlarında mutlak bir dürüstlük sergilemeli, yaptıkları tercihler nedeniyle herhangi bir menfaat ya da ücret kabul etmemeli, ayrıca kararlarını yanlış yönlendirebilecek kariyer hırslarını (örneğin, belirli bir siyasi ya da idari mercii memnun etmek için) sürdürmemelidirler.

56. Savcılar, yalnızca kanunlara uyulmasını sağlama iradesiyle hareket etmeli ve kararlarını her zaman açık, gerekçeli ve şeffaf bir yasal zemine dayandırmalıdırlar.

57. Savcılar, soruşturmaları ve/veya polisin eylemlerini denetledikleri durumlarda, soruşturmaların bağımsız bir şekilde ve kanunlara uygun olarak yürütülmesini sağlamaya çalışmalı, savunmanın haklarının korunmasında ve silahların eşitliğinin sağlanmasında aktif bir rol oynamalıdır. Bu gibi durumlarda, özellikle terörizm veya diğer kamu güvenliği davalarında, bireysel özgürlüklere ve özel hayata yönelik kısıtlamaların gerekli, yeterli ve ulaşılmak istenen meşru amaçla orantılı olmasını sağlamalıdırlar.

58. Savcılar, bir kovuşturmaya ilişkin karar almadan önce gerekli ve makul tüm soruşturma ve araştırmaların yapılmasını sağlamaya çalışmalı ve yalnızca güvenilir ve kabul edilebilir olduğu değerlendirilen kanıtlara dayandırılan bir dava açmalıdır. Kovuşturmalar kararlı, ancak adil bir şekilde yapılmalı ve delillerin işaret ettiği bulguların ötesine geçmemelidir.

59. Savcılar, insan haklarının ağır ihlali yoluyla elde edilen delilleri kullanmamalı, bu tür delillerin mahkemelerce kabul edilmemesini ve bu ihlallerden sorumlu olanlara uygun yaptırımların uygulanmasını sağlamaya çalışmalıdırlar.

60. Savcılar, dikkatlerini meşru bir adalet beklentisi içinde olanlara, özellikle en savunmasız kişilere yöneltmelidirler: mağdurlar, tanıklar, yaşlılar, çocuklar ve gençler, engelliler, maddi olanakları olmayan ya da içinde bulunduğu durumu kavramakta güçlük çeken kişiler, tanıdık çevrelerinden kopmuş ve/veya ülkenin ana dilini ve yargılama usullerini bilmeyen kişiler.

61. Savcılar, hizmetlerinde, soruşturma veya duruşma esnasında görevlerini yerine getirirken sağduyulu ve ihtiyatlı davranmalı; özellikle siyasi, felsefi veya dini kanaatlerini açıklamaktan

ve ciddi şekilde kınanabilir veya tasvip edilmeyecek davranışlarının uyandırabileceği antipati nedeniyle herhangi bir kişiye karşı kişisel düşmanlık ya da aşağılama veya şiddet içeren bir tutum sergilemekten kaçınmalıdırlar.

62. Görevlerinin gereği olarak bilgi sahibi oldukları davalar konusunda açıklama yapma ya da iletişim kurma yetkisine sahip olduklarında, savcılar, yargılamalara dahil olan kişilerin (yani mağdurların ve tanıkların) hayatını veya fiziksel bütünlüğünü veya yürütülmekte olan soruşturmaları ifşa etmek suretiyle soruşturmacıların işini tehlikeye atmamaya, masumiyet karinesi ilkesini ihlal etmemeye ve sadece varsayımlar üzerinden başkalarının şeref ve haysiyetini gereksiz yere zedelememeye çaba göstermelidirler.

63. Etik eğitimi, başlangıç ve hizmet içi eğitimlerde verilmelidir.

64. Savcıların karşılaştıkları etik meseleleri giderek daha farklı ve karmaşık bir hal alıp zaman içerisinde farklı boyutlara evrilsede, üye devletler, savcıların gündeme getirdikleri sorulara (örneğin, olası bir çıkar çatışması ve sahip oldukları bilgi veya önyargılar nedeniyle bir davadan çekilmelerinin gerekip gerekmediği veya tahkim gibi bir ek faaliyette bulunma olasılıkları vb.) yanıt vermelerine yardımcı olacak bir takım mekanizma ve kaynaklar (belirli bağımsız organlar, Yargı Kurulları ya da Savcılık Kurulları bünyesinde çalışan uzmanlar, vb.) temin etmelidir.

65. Üye devletler, savcılarının görevleriyle ilintili etik kurallarına uymalarından kaynaklanan her türlü dezavantajdan ve özellikle bunlardan kaynaklanabilecek yıldırma, tecrit veya kariyer gerilemesi gibi olumsuzluklardan korunmasını sağlamalıdır.

VI. ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ

66. Her ne kadar toplumsal, siyasi, hukuki ve idari örgütlenme sistemleri bir üye devletten diğerine farklılıklar gösterse de, demokratik değerlere olan ortak bağlılık, farklı üye devletlerin savcılarını arasındaki işbirliğine yönelik benzer hukuki çözümlerin ve fırsatların geliştirilmesini kolaylaştıracaktır.

67. Bu nedenle, savcılık hizmetleri ve uygun olduğu hallerde bizzat savcılar, idarelerinin desteğiyle bu işbirliğinden yararlanmalı ve bağımsızlık, hesap verebilirlik ve etikle ilgili iyi uygulamalar hususunda bilgi alışverişi olanaklarını teşvik etmelidir. Bu amaçla, bilgi değişim ağları, ikili ve çok taraflı uluslararası seminerler, eğitim kursları, üye devletler arası değişim programları ve bu işbirliği sayesinde karşılıklı fayda sağlayabilecek tüm araçlar devreye sokulmalıdır.

68. Bu uluslararası işbirliği, aynı zamanda gelecekte de bağımsızlığın, hesap verebilirliğin ve etiğin korunmasıyla ilgili hususları da kapsamalıdır.

TAVSİYELER

İ. Üye devletlerde, hâkimlerin bağımsızlığına paralel olarak, gerek ceza hukuku alanında gerekse diğer yetki alanlarında savcılarının bağımsızlığını, hesap verebilirliğini ve etik değerlerini güçlendirecek uygun hükümler kabul edilmelidir. Siyasi etki kabul edilemez olmalıdır.

İİ. Üye devletler; cinsiyet dengesine saygı gösterilmesini sağlarken, savcılarının becerilerine, ahlaki ve etik değerlerine göre seçilmelerini sağlamalı ve görevlerini bağımsızlık, tarafsızlık, hesap verebilirlik ve etik standartlara tam saygı çerçevesinde yerine getirebilmeleri için yeterli düzeyde bir başlangıç ve hizmet içi eğitimi almalarını sağlamalıdır. Devletler, bu konularda savcılara ilgili bilgi ve tavsiyelerin sağlanmasını kolaylaştırmalıdır.

İİİ. Savcılarının statüsü, bağımsızlığı, mesleğe alımları ve kariyerleri, hâkimlere benzer şekilde, yasayla açıkça belirlenmeli ve şeffaf ve objektif kriterlerle yönetilmelidir. Üye devletler, savcılarının, iç ve dış bağımsızlıklarını tercihen hukuken en üst yasal düzeydeki hükümlerle teminat altına alan ve özellikle savcılarının atanması, kariyeri ve disiplini hususlarında bu hükümlerin Savcılar Kurulu gibi bağımsız bir organ tarafından uygulanmasını sağlayan bir statüyü güvence altına almalıdır.

İV. Yürütme erkinin belirli davalarla ilgili talimat vermesi, genellikle arzu edilmeyen bir durumdur. Bu bağlamda, kovuşturamama talimatları yasaklanmalı ve kovuşturma talimatları kesinlikle Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'na uygun olarak düzenlenmelidir.

V. İç bağımsızlık, savcılık hizmetinin hiyerarşik olarak örgütlenmesini ve hukukun ve içtihatların uyum ve tutarlılığını ya da savcılık faaliyetlerine ilişkin öncelikleri sağlamak üzere kanunların uygulanması konusunda genel tavsiyelerin yayımlanması için engel teşkil etmez.

VI. Savcılara talimat verilmesi halinde, bu talimatlar yazılı olarak, tam anlamıyla şeffaf bir şekilde ve her zaman hak ve özgürlüklere saygı gösterilerek ve izlenen meşru amaca orantısız kısıtlamalar getirilmeden kanunları uygulamak amacıyla verilmelidir.

VII. Savcılık hizmeti ve savcılık faaliyetleriyle ilgili uygun bilgiler, büyük ölçüde kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Savcılar bu bilgilerin yayılmasında kilit bir rol üstlenmelidir. Savcılar, bağımsızlıklarına, masumiyet karinesi ilkesine, soruşturmanın gereklerine ve kişisel verilerin korunmasına saygı gösterilmesini sağlayarak faaliyetlerini ve sonuçlarını üstlerine, birlikte çalıştıkları diğer kamu mercilerine ve kamuoyuna uygun kanallarla ve kanunlara uygun olarak rapor etmelidirler.

VIII. Görevleri kendilerine yetkileri dahilindeki baktıkları davalarla ilgili olarak kamuoyuna açıklama yapma yetkisi verdiğinde, savcılar, devam eden soruşturmaları ifşa ederek davalara müdahil olan kişilerin hayatını, fiziksel bütünlüğünü ve soruşturmacıların çalışmalarını tehlikeye atmadıklarından ve masumiyet karinesi ilkesini ihlal etmediklerinden emin olmalıdırlar.

IX. Üye devletler, görevlerini yerine getirirlerken savcılarını ve uygun olduğu hallerde onların aile üyelerini korumalıdır.

X. Savcılarının terfisi, liyakate dayalı olmalıdır.

XI. Savcılarının statüsü, ücretleri ve savcılara yapılan muamele ile savcılıklara sağlanan finansal, beşeri ve diğer kaynaklar, hâkimlerinkilerle benzer şekilde, savcılarının görevlerinin üstün niteliğine ve özel işlevlerine uygun olmalıdır.

XII. İdari ve hiyerarşik organizasyon sistemlerinde, üye devletler, AİHS’de belirtildiği gibi savcılara bir yargı makamı statüsü vermek ya da bu statüyü korumak istiyorlarsa, savcılarının bu statüye bağlı olan tüm teminatlara, özellikle de bağımsızlık teminatına sahip olmalarını sağlamalıdır.

XIII. Savcılar, görevlerini layıkıyla yerine getirebilmek için, hukuki, etik ve sosyal bilgilerini sürekli olarak geliştirmeye çalışmalıdırlar.

XIV. Etik kurallar kabul edilmeli ve kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Savcılar, en yüksek standartlara göre belirlenen ve toplumun gelişimi ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda düzenli olarak güncellenen etik davranış kurallarına uymalıdırlar. Bağımsızlıkları, objektiflikleri ve tarafsızlıkları konusunda kuşkuya mahal vermeyecek şekilde ve işlevlerine uygun olarak sağduyulu davranmalı ve ketum olmalıdırlar.

XV. Savcılar; soruşturmaları ve/veya polis çalışmalarını denetledikleri durumlarda bireysel hak ve özgürlüklere ve özel hayata yönelik kısıtlamaların gerekli, yeterli ve izlenen meşru amaçla orantılı olmasını sağlamalıdırlar. En savunmasız kişilere, özellikle de suç mağdurlarına ve savunmanın haklarına son derece özen göstermelidirler.

XVI. Savcılar, mahkemelerin bağımsızlığına saygı göstermek ve onu korumak için yetkileri dâhilindeki tüm tedbirleri almalıdırlar.

XVII. Savcılar, uluslararası işbirliği bağlamında mesleki bilgilerini zenginleştirmek ve görevlerine daha fazla yansıtma için yabancı partnerleriyle iletişim kurmalıdırlar. Bilgi değişim ağları, eğitim kurumları, irtibat savcıları, uluslararası seminerler, eğitim kursları ve devletler arası değişim programları bu çerçevede özellikle faydalı olabilmektedir. Ayrıca bu bağlamda, hukukun üstünlüğüne dayalı bir devlette hâkimler ve savcılarının bağımsızlığını, etiğini ve bireysel ve toplumsal sorumluluğunu savunmakla yükümlü olan ve dolayısıyla bu Görüş’te yer alan değerlerin yayılmasında önemli bir rol oynayabilen uluslararası hâkim ve savcı örgütlerinin önemini burada belirtmekte yarar vardır.

Savcıların Statüsü ve Faaliyetlerine İlişkin AİHM İçtihadından Seçmeler

AİHM, savcının duruşmada hazır bulunmamasının adil yargılanma ilkesinin ihlaline yol açabileceğini belirtmiştir¹³.

AİHM, AİHS'nin 6. maddesinin 1. fıkrasına (adil yargılanma) uygunluk açısından savcıların bağımsızlığı meselesini -savcılığın, başvuranın itiraz ettiği bir davada taraf olduğu durumda- ele almıştır.

AİHM, 15 Haziran 2006 tarihli *Zinsat/Bulgaristan* davasında (57785/00), savcının, etkili bir kanun yolu olmaksızın, kendi başına hareket etmeye karar vererek kendisini mahkemenin yerine koymasına itiraz etmiştir.

AİHM, ayrıca, gözaltı denetiminin görevinin savcıya verildiği durumlarda AİHS'nin 5. maddesinin 3. fıkrasındaki gerekliliklere uyulup uyulmadığını da denetlemeye çalışmaktadır. Mahkeme, bu denetleme görevi savcıya verildiğinde, savcının her zaman bağımsız, tarafsız ve alınan tedbirin geçerliliğini denetleyebilecek ve tahliye kararı verebilecek kapasitede olması gerektiğini düşünmektedir.

Savcıların yürütme erkine ve taraflara karşı bağımsız olma gerekliliğinin teyit edildiği 4 Aralık 1979 tarihli *Schiesser/İsviçre* (7710/76) kararının anlamı budur.

Savcılığın AİHS'de belirtildiği gibi bir yargı makamı olarak tanınmasını istiyorlar ise – ki bu, ilgili ülkelerin savcılarının çok önem verdiği bir niteliktir –, üye devletler, AİHM'in birkaç kararında, savcılığın AİHS'nin 5. maddesinde belirtildiği gibi bir yargı makamı olarak tanınmasını sağlayacak ölçütleri karşılamadığı sonucuna vardığını göz önünde bulundurmalıdır¹⁴.

AİHM, savcılarının bağımsızlığı konusunda çok titiz davranmaktadır; ancak bu durum, tam aksine, bu gerekliliğin yargı sürecinde savcılarının rolüne karşı bir güvensizlik ya da bir değersizleştirme olarak yorumlanmasına yol açmamalıdır. AİHM'nin Fransa hâkimi André Potocki'nin 17 Mayıs 2018 tarihinde Paris'te Avrupa Birliği Yüksek Mahkemeleri Başsavcılarını Ağrı nezdinde düzenlenen bir konferansta belirttiği üzere, ceza davalarının ilk aşamasını yöneten ve denetleyen savcılar aynı zamanda “insan haklarının ileri düzeydeki bekçisidir”.

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

¹³ Bkz. 20 Eylül 2016 tarihli AİHM Karel/Rusya Davası (926/08).

¹⁴ Bkz. AİHM'nin 29 Mart 2010 tarihli ve 3394/03 sayılı Medvedyev/Fransa Davası [GC]; 23 Kasım 2010 tarihli ve 37104/06 sayılı Moulin/Fransa Davası; 20 Aralık 2005 tarihli ve 30865/96 sayılı Jasinski/Polonya Davası; 22 Mayıs 1998 tarihli ve 27053/95 sayılı Vasilescu/Romanya Davası (Madde 6§1 anlamında mahkeme kavramı olarak); 3 Haziran 2003 tarihli ve 33343/96 sayılı Pantea/Romanya Davası; 28 Ekim 1998 tarihli ve 24760/94 sayılı Assenov ve Diğerleri/Bulgaristan Davası, §149.