

**AVRUPA KONSEYİ**  
**BAKANLAR KOMİTESİ**  
**BAKANLAR KOMİTESİNİN CEZAI ADALET SİSTEMİNDE**  
**SAVCILIĞIN ROLÜ İLE İLGİLİ ÜYE DEVLETLERE SUNDUĞU**  
**TAVSİYE KARARI Rec(2000)19**

(6 Ekim 2000 tarihinde düzenlenen Bakan Yardımcılarının 724. toplantısında Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmiştir.)

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Tüzüğü'nün 15.b maddesi hükmü uyarınca,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeler arasında daha sıkı bir birliğe ulaşmak olduğunu dikkate alarak;

Bütün gerçek demokrasilerin temelini oluşturan hukuk devletini desteklemenin de Avrupa Konseyi'nin amaçları arasında olduğunu akılda bulundurarak;

Ceza adalet sisteminin, hukuk devletinin korunmasında kilit bir rol oynadığını göz önünde bulundurarak;

Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde suça karşı mücadelenin artırılmasının, bütün üye devletlerin ortak ihtiyacı olduğunu bilincinde olarak;

Bu amaca yönelik olarak, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'de koruma altına alınan ilkeleri gözeterek, sadece ulusal ceza adalet sistemlerinin değil; aynı zamanda cezai konularla ilgili uluslararası işbirliğinin etkinliğinin de geliştirilmesi gerektiğini düşünerek;

Savcılığın cezai konularla ilgili olarak uluslararası işbirliğinde olduğu kadar ceza adalet sisteminde de kilit bir rol oynadığının bilincinde olarak;

Bu hedefe yönelik olarak, üye devletlerde savcılara yönelik ortak ilkelerin tanımlanmasının teşvik edilmesi gerektiğine inanarak;

Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen cezai konulara dair metinlerde yer alan bütün ilkeleri ve kuralları göz önünde bulundurarak;

Üye devletler hükümetlerine savcılığın ceza adalet sistemi içindeki rolü ile ilgili mevzuat ve uygulamalarını aşağıdaki ilkelere dayandırmalarını tavsiye eder:

Savcının işlevleri

1. "Savcılar" toplum adına ve kamu yararına, birey haklarını ve ceza adalet sisteminin gerekli etkinliğini göz önünde bulundurarak, yasa ihlallerinin cezai bir yaptırım gerektirdiği durumlarda yasaların uygulanmasını teminat altına alan resmi mercilerdir.

2. Her ceza adaleti sisteminde, savcılar:

- soruşturmanın başlatılıp başlatılmayacağına ya da devam ettirilip ettirilmeyeceğine karar verirler;

- kamu davasını açarlar;

- mahkeme kararlarının tümüne veya bazısına karşı yasa yoluna başvurabilirler.

3. Bazı ceza adalet sistemlerinde savcılar aynı zamanda:

- Uygun olan yerlerde bölgesel ve yerel koşullara uyarlayarak ulusal ceza politikasını uyguluyorlar,

- soruşturmaları yürütürler, yönetirler ya da denetlerler;

- mağdurlara etkili bir şekilde yardım edildiğini teminat altına alırlar;

- kovuşturma alternatiflerine karar verirler;

- mahkeme kararlarının yürütülmesini denetlerler; vb.

İşlevlerini yerine getirmeleri için savcılara sağlanan teminatlar

4. Devletler, savcılarının yeterli yasal ve kurumsal şartlar altında ve özellikle bütçe anlamında yeterli imkanlara sahip olarak mesleki görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebilmelerini teminat altına alabilmek adına etkin tedbirler almalıdırlar. Bu şartlar savcılarının temsilcileri ile yakın işbirliği içerisinde tesis edilmelidir.

5. Devletler;

a. Savcılarının mesleğe alımı, terfi ve tayinleri, belirli grupların çıkarlarını kayıran herhangi bir yaklaşımı bertaraf eden ve cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi ya da diğer görüş, ulusal ya da toplumsal köken, ulusal bir azınlığa mensubiyet, mülkiyet, doğum yeri ya da benzeri başka durumlara dayalı olanlar başta olmak üzere her türlü ayrımcılığı dışlayan âdil ve tarafsız usullerle yapılmasını,

b. Savcılarının kariyer, terfi ve tayinlerinin yetkinlik ve deneyim gibi açık ve nesnel kriterlere göre düzenlenmesini,

c. Savcı tayinlerinin hizmet ihtiyaçları doğrultusunda yapılmasını,

d. Savcılarının, üstlendikleri önemli göreve uygun bir şekilde ücret, özlük hakları ve emeklilik ücreti gibi makul hizmet koşulları ve uygun bir emeklilik yaşına sahip olmalarını ve bu koşulların yasayla düzenlenmesini,

e. Savcılara karşı yürütülen disiplin işlemlerinin yasayla düzenlenerek, değerlendirme ve kararın adil ve objektif olması ve verilen kararın bağımsız ve tarafsız bir incelemeye tabi tutulmasının teminat altına alınmasını,

f. Savcılarının, yasal statülerinin etkilenmesi halinde, uygun olduğunda mahkemeye başvurmak da dahil olmak üzere, tatmin edici bir şikayet usulüne erişebilmelerini,

g. Savcılarının, görevlerini ifa etmeleri nedeniyle kişisel güvenliklerinin tehdit edilmesi durumunda ilgili merciler tarafından aileleri ile birlikte fiziksel olarak korunmalarını,

sağlayacak tedbirleri almalıdırlar.

6. Devletler; savcılarının ifade, inanç, dernek kurma ve örgütlenme hususlarında etkin haklara sahip olmalarını sağlamak üzere tedbirler almalıdır. Özellikle, hususi bir sığata sahip olarak; hukuk, adaletin idaresi ve insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili konularda kamusal alandaki tartışmalara katılma ve yerel, ulusal ya da uluslararası örgütler kurma veya kurulu olanlara üye olma ve bunların toplantılarına katılma hakkına sahip olmalı ve bu davranışları hukuka uygun olduğu sürece meslekî bir dezavantaj oluşturmamalıdırlar. Sayılan haklar yalnızca yasayla ve yasada öngöröldüğü ölçüde ve savcılık kurumunun kuruluş amaçlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla sınırlanabilir. Sayılan hakların ihlali halinde başvurulacak etkin bir hukuk yolu mevcut olmalıdır.

7. Daimi atanmalarından önce, meslek öncesi ve meslek içi eğitim, savcılar için hem bir hak hem de bir görevdir. Bu sebeple, atanmalarından önce ve sonra, savcılarının uygun eğitim ve öğretim aldıklarını temin etmek üzere devletler etkili tedbirler almalıdırlar. Özellikle, savcılar aşğıdaki hususlar hakkında bilgilendirilmiş olmalıdır:

a. görevlerine ilişkin ilke ve mesleki ahlak kuralları;

b. şüphelilerin, mağdurların ve tanıkların anayasal ve yasal korunmaları;

c. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme’de düzenlenmiş insan hak ve temel özgürlükleri ve özellikle Sözleşme’nin 5. ve 6. maddelerinde düzenlenen hakları;

d. adli çerçevede çalışma yönetimi, idaresi ve insan kaynakları ilke ve uygulamaları;

e. faaliyetlerinin tutarlılığına katkıda bulunan düzen ve unsurlar.

Devletler, bunlara ek olarak, uluslararası cezai yardımlaşma konusunda olduğu kadar, özellikle suçluluğun yapısını ve gelişimini dikkate alarak, günümüz koşulları ışığında, belirli konu veya alanlarda ek eğitimin sağlanması hususunda etkili tedbirler almalıdırlar.

8. Suçluluğun gelişen biçimlerini daha iyi karşılamak amacıyla, özellikle organize suç konusunda, savcılarının, eğitim ve kariyer anlamında olduğu kadar teşkilatlanma anlamında da uzmanlaşmaları bir öncelik olarak görölmelidir. Disiplinler arası ekipler de dâhil olmak üzere, işlevlerinin yerine getirilmesinde savcılara yardım etmek üzere oluşturulan uzman ekiplere başvurma yolları da geliştirilmelidir.

9. Savcılığın teşkilatlanması, dâhili işleyişi ve özellikle iş dağılımı, tarafsızlık ve bağımsızlık ilkeleri gözetilerek ve mesleki yeterlilik ile uzmanlık seviyeleri temel alınarak -ceza adalet sisteminin en iyi şekilde işlemesi doğrultusunda- en üst seviyede kurulmalı ve yürütülmelidir.

10. Bütün savcılar kendilerine yöneltilen talimatların yazılı olarak verilmesini talep etme hakkına sahiptirler. Savcı, verilen bir talimatın hukuka aykırı olduğuna ya da kendi vicdanına uymadığına karar verirse; onun yerine başkasının görevlendirilmesini sağlayabilecek uygun bir dahili prosedür mevcut olmalıdır.

Savcılar ve yürütme ile yasama erkleri arasındaki ilişkiler

11. Devletler; savcılarının haksız müdahaleye maruz kalmadan veya kendilerine sebepsiz olarak hukuki, cezai ya da başka türlü mesuliyet atfedilmeden mesleki görevlerini ifa edebilmelerini sağlamak üzere gerekli tedbirleri almalıdır. Ancak savcılık, düzenli ve kamuya açık bir şekilde faaliyetlerinin tamamı ve özellikle önceliklerinin yerine getirilme şekliyle ilgili olarak hesap vermelidir.

12. Savcılar yasama ve yürütme erklerine ait yetkilere müdahale etmemelidir.

13. Savcılığın hükümetin bir parçası ya da hükümete bağlı olduğu ülkelerde, Devletler;

a. hükümetin savcılığa karşı olan yetkilerinin niteliğinin ve kapsamının yasa tarafından belirlenmesini;

b. hükümetin yetkilerini saydam bir şekilde ve uluslararası anlaşmalara, ulusal mevzuat ve hukukun genel ilkelerine uygun olarak kullanılmasını;

c. hükümetin genel nitelikte talimatlar vermesi durumunda, bu tür talimatların yazılı olmasını ve uygun bir şekilde yayınlanmasını;

d. hükümetin belirli bir olayı soruşturulması için talimat verme yetkisi olduğu durumlarda, bu tür talimatların saydam ve hakkaniyete uygun bir şekilde ve ulusal mevzuata uygun olarak verilmesini ve hükümetin aşağıdaki örnekler de olduğu gibi:

- yetkili savcıdan veya savcılık görevini ifa eden kurumdan yazılı ön görüş istenmesini;

- özellikle savcının görüşlerinden ayrıldığı durumlarda, yazılı talimatlarını uygun bir şekilde açıklama ve hiyerarşik kanallar vasıtasıyla iletilmesini;

- talimatın, duruşmadan önce dava dosyasına konularak tarafların bilgisine ve yorumuna sunulmasını sağlama yükümlülüğü altında olmasını;

e. savcılarının, aldığı talimatları yansıtan yazılı belge verme yükümlülüğü altında olduğu durumlarda dahi, uygun gördükleri yasal savları mahkemeye sunma konusunda özgür olmalarını;

f. belli bir olaya ilişkin kovuşturamama talimatları ilke olarak yasaklanmalıdır. Böyle bir yasağın söz konusu olmadığı durumlarda, bu talimatların çok istisnai kalması ve sadece d ve e bentlerinde belirtilen gerekliliklere değil; aynı zamanda özellikle saydamlığı sağlamaya uygun özel bir denetime tabi tutulmasını;

sağlayacak etkili tedbirleri alırlar.

14. Savcılığın hükümetten bağımsız olduğu ülkelerde, devlet söz konusu bağımsızlığın nitelik ve kapsamının yasa tarafından belirlenmiş olmasını sağlamalıdır.

15. Suç politikasının adil ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için, savcılar yasalara uygun olması kaydıyla kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmalıdırlar.

16. Savcılar başta yolsuzluk, yetkinin hukuka aykırı kullanımı, ağır insan hakları ihlalleri ve uluslararası hukukta suç kabul edilen davranışlar olmak üzere, kamu görevlilerince işlenen suçlarla ilgili olarak; herhalükarda, herhangi bir engel olmadan kovuşturma yapabilecek durumda olmalıdırlar.

Savcılar ve kürsü hakimleri arasındaki ilişkiler

17. Devletler, hâkimlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda herhangi bir meşru şüphenin oluşmasını engelleyecek şekilde, savcılarının özlük hakları, yetkileri ve muhakemedeki işlevlerinin yasa tarafından düzenlenmiş olmasını sağlayacak uygun tedbirleri alırlar. Devletler özellikle, bir kişinin aynı anda hem savcılık hem de hakimlik görevlerini ifa etmemesini sağlamalıdırlar.

18. Ancak, hukuk sisteminin izin vermesi durumunda devletler, aynı kişinin sırasıyla savcılık ve hakimlik ya da hakimlik ve savcılık görevlerini ifa edebilmesini olanaklı kılan önlemler almalıdırlar. Görevlerdeki bu tür değişiklikler ancak ilgilinin açık talebi üzerine ve teminatlara uyulması kaydıyla mümkündür.

19. Savcılar hakimlerin bağımsızlığına ve tarafsızlığına kesinlikle saygı göstermelidirler; özellikle, yasa yoluna başvurma haklarını kullandıkları ya da benzer nitelikteki prosedürlere başvurdukları durumlar hariç olmak üzere, savcılar mahkeme kararlarına şüphe düşürmemeli ya da bu kararların infazını engellememelidirler.

20. Savcılar, muhakeme işlemleri esnasında nesnel ve tarafsız olmalıdırlar. Özellikle, adaletin doğru işleyişi için gerekli ilgili tüm maddi ve hukuki olguların mahkemeye sunulmuş olmasını sağlamalıdırlar.

Savcılar ve kolluk arasındaki ilişki

21. Savcılar, genel olarak, en geç soruşturmanın başlatılması ve devam ettirilmesine ilişkin kararı verdiklerinde, kolluğun araştırmalarının hukuka uygunluğunu denetlemelidirler. Bu bağlamda, savcılar kolluk tarafından insan haklarına uyulup uyulmadığını da izlemelidir.

22. Kolluğun savcılığın emri altında yer aldığı ya da kolluk araştırmalarının savcı tarafından yürütüldüğü ya da denetlendiğı ülkelerde; devlet, savcının;

a. ceza politikası önceliklerinin etkili bir şekilde uygulanması açısından ve özellikle hangi dava kategorilerinin öncelikle ele alınması gerektiğı, delil aramak için kullanılacak imkanlar, kullanılacak personel, araştırmaların süresi, savcılığa verilecek bilgiler, vs. gibi hususların kararlaştırılmasında kolluğa uygun talimatlar verebilmesini;

b. farklı kolluk birimlerinin mevcut olduğı durumlarda, dosyayı tetkiki en uygun görünen birime tevzi edebilmesini;

c. verdiğı talimatlara ve hukuka uygunluğı denetlemek üzere gerekli değerlendirme ve kontrolleri yapabilmesini;

d. olası ihlalleri gerektiğinde cezalandırabilmesini veya cezalandırılmasını sağlayabilmesini;

teminat altına almak üzere etkili tedbirler almalıdır.

23. Polisin savcılıktan bağımsız olduğı ülkelerde; devletler, savcılık ve polis arasında uygun ve işlevsel bir işbirliğinin olmasını sağlayacak etkili tedbirler almalıdır.

Savcılarının bireylere karşı ilgili görevleri

24. Savcılar görevlerini ifa ederken, özellikle;

a. adil, tarafsız ve objektif bir şekilde işlevlerini yerine getirmelidir;

b. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ile teminat altına alınan insan haklarına uymalı ve bunların korunmasını sağlamalıdır;

c. ceza adalet sisteminin mümkün olduğunca hızlı bir şekilde işlemesine katkı sağlamalıdır.

25. Savcılar, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi ya da diğer fikirler, ulusal ya da toplumsal köken, ulusal bir azınlığa mensubiyet, mülkiyet, doğum, sağlık, özür ya da başkaca durumlar gibi herhangi bir sebepten kaynaklanan ayrımcılıktan kaçınmalıdır.

26. Savcılar kanunlar önünde eşitliğı sağlamalı, şüphelinin durumunu etkileyen gerek lehine gerek aleyhine olan tüm ilgili hususları araştırmalıdır.

27. Savcılar, tarafsız bir araştırmanın suç isnadının mesnetsiz olduğunu gösterdiğı durumlarda, soruşturmaya başlatmamalı ya da devam ettirmemelidir.

28. Savcılar, yasaya aykırı yöntemlerle elde edildiğini bildikleri veya buna makul nedenlerle inandıkları delilleri şüpheliye karşı kullanmamalıdır. Herhangi bir şüphe durumunda, savcılar delillerin kabuledilebilirliğı hususunun mahkeme tarafından karara bağlanmasını talep etmelidir.

29. Yasada aksinin belirtildiği durumlar saklı kalmak kaydı ile savcılar sahip oldukları ve işlemlerin adilliyini etkileyebilecek her türlü bilgiyi diğer taraflara sunarak, silahların eşitliği ilkesini gözetmelidir.

30. Yasa ve adalet gereği ifşası zorunlu olan haller dışında, savcılar üçüncü şahıslardan elde ettikleri gizli bilgileri, özellikle masumiyet karinesinin tehlikede olduğu durumlarda, gizli tutmalıdır.

31. Savcıların şüphelinin temel hak ve özgürlüklerine müdahale teşkil edecek tedbirleri almaya yetkili olduğu durumlarda, bu tür tedbirler üzerinde adli denetim mümkün olmalıdır.

32. Savcılar, şahitlerin çıkarlarını uygun bir şekilde göz önünde bulundurmalı, özellikle hayatlarını, güvenliklerini ve özel hayatlarını korumak için tedbirler almalı ya da alınmasını sağlamalı ya da alındıklarından emin olmalıdırlar.

33. Savcılar mağdurların kişisel çıkarlarının etkilendiği durumlarda, onların fikir ve endişelerini uygun bir şekilde göz önünde bulundurmalı ve mağdurların hem hakları hem de muhakemenin gelişimi hususunda bilgilendirilmelerini sağlayacak tedbirleri almalı yada alınmasını teşvik etmelidir.

34. Davayla ilgisi olduğu tespit veya kabul edilmiş kişiler ve özellikle mağdurlar savcının kovuşturamama kararına karşı itirazda bulunabilmelidir. Söz konusu itiraz, gerektiğinde hiyerarşik denetim yoluna gidildikten sonra, ya yargısal denetim ya da şahsi dava şeklinde yapılabilir.

35. Devletler, savcılarının, görevlerini ifa ederken "davranış kuralları" ile bağlı olmalarını sağlamalıdırlar. Bu tür kuralların ihlali yukarıda 5. maddeye uyumlu bir şekilde uygun yaptırımlara yol açabilir. Savcılarının performansı düzenli olarak dahili incelemeye tabi olmalıdır.

36. a. Savcılık faaliyetlerinin adil, tutarlı ve etkin olmasına sağlamak üzere, devletler;

- etkisiz ya da engelleyici bürokratik yapılanmaya mahal vermeden, hiyerarşik bir teşkilatlanmaya öncelik verilmesini;

- Ceza politikasının uygulanmasına ilişkin genel esasların tanımlanmasını;

- Karar alınmasını önlemek amacıyla bireysel davalarda referans alınması gereken genel ilke ve kıstasların tanımlanmasını

sağlamalıdır.

b. Yukarıda belirtilen teşkilatlanma, esas, ilke ve kıstaslar parlamento veya hükümet tarafından veya savcılığın bağımsız olduğu ülkelerde savcılık temsilcileri tarafından belirlenir.

c. Yukarıda belirtilen organizasyon, esas, ilkeler ve kıstaslar konusunda kamuoyu bilgilendirilmeli; bu bilgileri talep eden herkese iletilmelidir.

## Uluslararası işbirliği

37. Uluslararası adli işbirliği ile ilgili konularda görevli olan diğer organlardan ayrı olarak, varsa uluslararası anlaşmalar kapsamında yoksa elverişli düzenlemelere dayalı olarak farklı ülkelerin savcılar arasında doğrudan temaslar ilerletilmelidir.

38. Uluslararası adli işbirliği kapsamında savcılar arasındaki doğrudan temasları geliştirmek için bir çok alanlarda adımlar atılmalıdır. Bu adımlar, özellikle:

a. belge yayılması;

b. farklı soruşturma makamlarındaki ilgili kişilerin irtibat bilgileri, uzmanlık ve sorumluluk alanları ve benzeri bilgileri içeren bir irtibat ve adres listesinin derlenmesi;

c. özellikle başsavcılar arasında düzenli toplantılar düzenlenerek, farklı ülkelerin savcılar arasında düzenli ve kişisel irtibat kurulması;

d. eğitim ve bilinçlendirme toplantılarının düzenlenmesi;

e. yurtdışında görev yapan irtibat hâkimi müessesesinin kurulup geliştirilmesi;

f. yabancı dil eğitimi verilmesi;

g. elektronik veri iletiminin kullanımının geliştirilmesi;

h. karşılıklı yardım ve ortak ceza konularıyla ilgili sorular üzerine diğer devletler ile çalışma seminerlerinin organize edilmesi;

şeklinde olmalıdır.

39. Akılcılığı pekiştirmek ve karşılıklı yardımlaşma usullerinin eşgüdümünü gerçekleştirmek amacıyla;

a. savcılar arası uluslararası işbirliğine aktif katılım ihtiyacı bilincini;

b. uluslararası işbirliği alanında bazı savcıların uzmanlaşmasını;

Bu amaca yönelik olarak, devletler, uluslararası işbirliğinden sorumlu savcının, adli yardımlaşma talebini, talebi yerine getirme yetkisine sahip makama doğrudan iletebilmesi ve söz konusu makamların toplanan delilleri, talepte bulunmuş savcıya doğrudan gönderebilmesini;

sağlamak için çaba sarf edilmelidir.