

AVRUPA KONSEYİ

BAKANLAR KONSEYİ



Ceza Adaletinin Sadeleştirilmesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik R(87) 18 Sayılı Tavsiye Kararı¹

(Bakanlar Komitesince, Bakan Vekillerinin 17 Eylül 1987 tarihli 410. Toplantısında kabul edilmiştir)

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 15.b. maddesinin hükümleri uyarınca;

Avrupa Konseyi'nin amacının, üyeleri arasında daha büyük bir birlik gerçekleştirmek olduğunu göz önünde bulundurarak;

Ceza adaletinin işleyişini hızlandırma ve sadeleştirme işleminde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin özellikle 5. ve 6. maddelerinde öngörülen şartları dikkate alınması gerektiğini göz önüne alarak;

Mahkemelere intikal eden ceza davalarının kabarıklığı ve özellikle hafif cezaları gerektirenler ile ceza yargılamasındaki uzunluğun neden olduğu sıkıntılara bakarak;

Suçlara karşı tepkideki gecikmelerin ceza hukukunu zayıflattığı ve uygun adalet idaresini menfi yönde etkilediğini göz önüne alarak;

Ceza adaletindeki gecikmelerin, yalnızca özel kaynakların tahsis edilmesi ile bu kaynakların verimli kullanımı ile giderilemeyip suç siyasetinin yürütülmesinde önceliklerin biçim ve içerik yönünden açıkça belirlenmesine de gerek vardır ve bu şunlarla sağlanabilir:

- ithamda takdirilik ilkesini uygulayarak;
- hafif suçlar ile kitle suçları için şu tedbirlerin öngörülmesi:
 - ceza kararnamesi,
 - savcılığa alternatif olarak yetkili makamlarca ceza işlerinde mahkeme dışı anlaşmalar sağlanması,
 - sadeleştirilmiş usuller,
- normal adli usullerin basitleştirilmesi ile giderilebileceğini göz önüne alarak;

Avrupa Adalet Bakanları'nın 10 Eylül 1981 tarihli Montrö toplantısı sonuçlarına bakarak,

Üye ülke hükümetlerine, kendi anayasal ilkeleri veya hukuki örflerini dikkate alarak aşağıda belirtilen ilkeleri uygulamak üzere uygun görülecek bütün tedbirleri almalarını tavsiye eder:

I. İthamda takdirilik

a. Takdiri kovuşturma ilkesi

1. Tarihsel gelişim ve anayasa elverdiğinde ithamda takdirilik ilkesi getirilmeli veya uygulama alanı genişletilmeli, aksi takdirde aynı amaca yönelik tedbirler geliştirilmelidir.

¹ Bu Tavsiye Kararı kabul edildiğinde Federal Almanya Cumhuriyeti Temsilcisince, Bakan Vekillerinin toplantılarına yönelik Usul Kurallarının 10.2.c no'lu Maddesi uyarınca, Tavsiye Kararının 11.a.3 ile 11.a.4 no'lu Maddelerine hükümetinin uyup uymama hakkını saklı tutmuştur.

2. Takdiri nedenlerle takipsizlik kararı verme yetkisine yasada yer verilmelidir.
3. Bu ilke ışığında ancak savcılıkça suçluluğa ilişkin yeterli delil olduğunda takipsizlik kararı verilebilir.
4. Bu ilke kamu yararı gibi genel bir temele dayalı olarak uygulanmalıdır.
5. Bu yetkinin kullanımında, yetkili makam iç hukuka uygunluk bağlamında bütün vatandaşların yasalar önünde eşitliği ilkesi ile ceza adaletinin bireyselleştirilmesi ve özellikle aşağıdakilere göre hareket etmelidir:

- suçun ciddiyeti, tabiatı, koşul ve sonuçları,
- zanlının kişiliği,
- mahkemece hükmedilecek muhtemel yaptırım,
- mahkumiyetin suçlu üzerindeki etkileri,
- mağdurun durumu.

6. Takipsizlik kararı, yalnızca ihtar veya ikaz içerikli sade ve basit olabileceği gibi zanlının bazı koşullara mesela davranış kuralları, para cezası, mağdurun tazmini veya gözetimli ertelemeye tabi tutulması koşulu ile de verilebilir.

7. Şartlı takipsizlik kararı söz konusu olduğunda, zanlının rızası alınmalıdır. Bu rızanın yokluğunda, savcılıkça başkaca bir nedenle itham düşünülmedikçe zanlı hakkındaki takip sürdürülmelidir.

Kararlaştırılan tedbire itiraz edilmediği veya 6. paragrafta öngörülen koşula uyulduğunda rıza var sayılır.

Bahsedilen rızanın serbestçe ve hiçbir zorlama olmaksızın verilmesini sağlayacak kurallar vazedilmelidir.

8. Genel olarak, takipsizlik kararı itham için yasal süreyle sınırlı olmak üzere geçici veya nihai olabilir.

9. Şartlı takipsizlik kararı verilmesi halinde, bu karar kişinin mükellefiyetini yerine getirmesiyle son bulur.

Zanlı suçunu itiraf etmedikçe, karar mahkumiyete denk bir işlem görmemeli ve *diğer şeylerin yanı sıra*, sabıka oluşmamalıdır.

10. Takipsizlik kararı, mümkün olduğunda müştekiye tebliğ edilmelidir.

11. Mağdur suç nedeniyle gördüğü zararı, hukuk veya ceza mahkemesinde tazmin cihetine gidebilmelidir.

12. Karar basit bir takipsizlik şeklinde ise, zanlıya tebligat gerekli değildir.

b. İthamda takdiriliğe benzer amaçlı tedbirler

Tarihsel gelişim ve anayasa doğrultusunda ithamda kanunilik ilkesini uygulayan devletlerce ithamda takdirilikten farklı olmasına rağmen, yine de ithamda takdiriliğe benzer amaçlı tedbirler tanıtılmalı ve bunların kullanımı genişletilmeli ve her şeyden öte:

i. kamu davasının şarta bağlı olduğu dava sayısı genişletilmeli, özellikle kamu yararı egemen olmadığında, ithamın mağdurun istemi veya rızası şartına bağlanabilmesi sağlanmalı;

ii. ithamda takdirilik sistemi için savcılıkça uygulanan usule benzer şekilde kullanılmak üzere hakimlere şartlı olarak erteleme veya sonlandırma yetkisi yasal olarak verilmelidir.

II. Ceza Kararnamesi, mahkeme dışı çözümler ve basit usuller

a. **Hafif suçlar bakımından suç olmaktan çıkarma ve ceza kararnamesi**

İdari ve cezai suç ayrımı yapan hukuk sistemlerinde, hafif suçlar olması koşuluyla özellikle trafik, vergi ve gümrük yasalarındaki kitle suçlarını suç olmaktan çıkarmak için gereken yapılmalıdır.

Bu suçlar için maddi unsur manevi unsura göre öncelik arz ettiğinden (suç işleme niyeti), ilk etapta hakimnin hizmetini gerektirmeyecek ceza kararnamesi veya yazılı usuller devletlerce kullanılmalıdır.

Zorlayıcı hiçbir fiziki tedbire, özellikle hürriyetten yoksun bırakmaya, başvurulmamalıdır.

Uygulanan yaptırım türü nakdi olmalı ve oranı yasal olarak saptanarak sabit veya maktu bir miktar olmalıdır. Hürriyetten yoksunluk dışındaki hak kısıtlamaları veya mahrumiyeti ancak yasal olarak öngörülen davalar için vazedilebilir.

Bu nakdi cezalar, iş yükünün kabarıklığı göz önünde tutularak, suçu saptayan görevli tarafından mahallinde tahsil edilmeli veya sonradan yetkili idari veya adli makamca tahsili için otomatik veri işleme metodu ile tebligat ve tahsili işlemi yürütülmelidir.

Teklif niteliğindeki bu usul açık veya dolaylı kabul şeklinde para cezasını ödeme veya anlaşmaya uygun yaptırıma uymaya tabi olmalıdır. Dolaylı kabul halinde, bildirim usulü bildirim yapılan tarafın bütün haklarını açıkça koruyacak şekilde olmalıdır.

Bu teklifi kabul veya buna uyumlu davranmak aynı sübutla ithamı önleyecektir (*ne bis in idem*).

Bu usul zanlının davasını yetkili adli makam önüne getirmek hakkını bertaraf etmemelidir.

b. **Mahkeme dışı çözümler**

1. Anayasal gerekler ışığında üye devletler özellikle hafif suçlar için aşağıdaki ilkeler çerçevesinde yetkili makamların mahkeme dışı çözümlerine imkan verici şekilde yasaları gözden geçirmelidir:

2. Zanlıya önerilecek koşullar ve özellikle aşağıda sıralananlar yasalarca belirlenmelidir:

i. bir miktar paranın devlete veya bir kamu veya hayır kurumuna ödenmesi;

ii. suçla edinilen eşya veya menfaatin iadesi;

iii. çözüm öncesi veya onun bir kısmı olarak mağdura uygun bir tazminatın verilmesi.

3. Bu teklifi yapacak makamın yetkisi ile suç kategorileri yasaca belirlenmelidir. Yetkili makam, zanlının menfaatine olarak, yapılan teklife zanlıca vaki muhtemel itirazlara göre teklifi değiştirebilmelidir.

4. Makamlarca mahkeme dışı çözümlere özgü durumlar ile yasalar önünde eşitlik ilkesi gereğince mahkeme dışı çözümler için ödenecek miktarlar tablosu ve rehber kurallar belirlenmelidir. Bu amaçla anılan durumlar, rehber kurallar ve ödenecek miktarlar için tablolar yayınlanmalıdır.

5. Mahkeme dışı çözüm teklifi kabul etmek istemeyen zanlı, teklifi serbestçe göz ardı veya ret edebilmelidir.

6. Mahkeme dışı çözüm teklifinin zanlıca kabul ve şartlarının ifası itham hakkını kesin olarak bertaraf eder.

7. Makamlarca mahkeme dışı çözüm yetkilerinin nasıl kullanıldığı zanlıların ismi belirtilmeksizin yıllık raporlarda yer almalıdır.

c. Davanın durumları gereği hafif nitelikteki suçlara özgü basit usuller

1. Hafif suçlarda maddi gerçeğin iyice saptanmış olması ve zanlının suçu işlediğine kesin gözle bakılması halinde ceza kararnameyi usulünde olduğu gibi basit usulle, bir başka deyişle adli makamca yazılı usulle, duruşma yapılmaksızın hüküm niteliğinde karar verilmelidir.
2. Ceza kararnamesi, zanlının bu kararnameyi kabul etmesinin sonuçları hakkında bilgilenmesi için açıklamayı içermelidir. Kendisine arzu ettiğinde hukuki danışmanlık için makul bir süre tanındığı açık bir dille duyurulmalıdır.
3. Ceza kararnamesine konu olabilecek yaptırımlar, hürriyeti bağlayıcı ceza dışında para cezası ile hak kaybıyla sınırlı tutulmalıdır.
4. Sanığın ceza kararnamesine rızası açık veya zımni olabilir ve bu durum kararnameyi mahkemeye normal olarak verilen hüküm değerinde bütün hukuki sonuçları ile (*ne bis in idem* ilkesinin uygulanması, infaz kabiliyeti, adli sicilde sabıka tesisi) geçerli yapar.
5. Sanığın ceza kararnamesine, sebep göstermeksizin yapabileceği itiraz, talimatı *ipso facto* geçersiz yapmakta ve *reformatio in peius* durumunun uygulanmasını yasaklamaksızın normal usul işlemlerine başvuru ihtiyacını ortaya koymaktadır.
6. Ceza kararnamesinden bağımsız olarak zanlının alternatif yaptırıma hükmedilmesini istemesi halinde savcının itiraz etmemesi, hakim de bu talebi tavsiyeye şayan görmesi halinde duruşma yapılmadan karar verilebilmelidir.

III. Normal adli usullerin basitleştirilmesi

a. Duruşma öncesi ve duruşmada adli soruşturma

1. Adli makamca dava mahkemeye intikal etmeden yapılan soruşturmalar sanık için bir güvence ise de, genelleştirilmemeli veya zorunlu olmamalıdır.
2. Adli makamca yapılacak böyle ön soruşturmalar dava hazırlığının tamamlanması ile sonradan zanlının suçluluğu veya masumiyetini tespit bakımından yararlı olacak davalarla sınırlı tutulmalıdır.
3. Adli makamca ön soruşturmanın yararlı olup olamayacağı, kolluk kovuşturmaları, davanın ağırlığı, giriftliği ve sanık tarafından maddi gerçeklere karşı çıkılıp çıkmadığı göz önüne alınarak belirlenmelidir.
4. Ön soruşturmada gereksiz formalitelerden kaçınarak, özellikle sanığın maddi gerçeklere karşı çıkmadığı davalarda tanıkların bir duruşmada dinlenmesinden kaçınılmalıdır.
5. İlgili adli makam, ön soruşturmayı yararlı görmediğinde dava doğrudan mahkemeye gönderilmelidir.
6. Adli soruşturmaya yer verilen sistemlerde bunun terkedilmesi üç aşamalı güvencelerle sağlanmalıdır:
 - kolluk evresinde adli makam kolluk faaliyetlerini yönlendirmekte ve kontrol etmekte veya zanlının hakları geniş ölçüde göz önüne alınmaktadır;
 - zanlılar kolluk kovuşturmaları tamamlanıp mahkeme önüne çıkarılmalarına kadar nezarete oldukları hallerde, bu eylem bağımsız bir veya birden fazla hakimce denetlenmelidir;
 - duruşma sırasında, mahkeme ithamların geçerliliğini belirlemek için duruşmada etraflı soruşturma yapabilmeli ve yararlı gördüğünde ek kovuşturmalar için bağımsız bir adli

makamı görevlendirmelidir;

7. Anayasal ve hukuki gelenekler elverdiğinde, "suç ikrarı" usulü ile zanlı, sürecin erken bir evresinde aleni olarak kendine karşı yapılan ithamı kabul veya redde imkan vermeye üzere hakim huzuruna çıkartılmalı veya benzer usuller ihdas edilmelidir. Bu tür davalarda, duruşma hakimi soruşturma sürecinden kısmen veya tamamen vazgeçerek doğrudan suçlunun kişiliğine eğilerek, yaptırıma ve uygun olduğunda tazmine hükmedebilmelidir.

8. i. "Suç ikrarı" usulü mahkemece aleni duruşmada icra edilmelidir.

ii. Suçlu tarafından kendisine yapılan ithama karşı müspet cevap gelmelidir.

iii."Suç ikrarı" usulünde yaptırıma hükmetme öncesinde hakime davanın taraflarını dinleme fırsatı verilmelidir.

9. Sanığın suçunu itiraf etme arzusuna rağmen duruşmada soruşturma sürecine devam edildiğinde, soruşturma duruşma öncesi yapılan usul işlemleri göz önüne alınarak maddi gerçeği tespit etmek üzere mutlak olarak gerekli olan adımlarla sınırlı tutulmalıdır. Özellikle adli makam önünde dinlenen tanıkların mümkün olduğunca yeniden dinlenmesinden kaçınılmalıdır.

b. Duruşma usulü

1. Suçlar nerede işlenmiş olursa olsun, her üye devlet yarasınca, farklı mahkemelerce birbirini takip eden kararların verilmesini önlemek için sanığa ait davaların birleştirilmesi sağlanmalıdır.

2. Duruşmada gereksiz bütün formaliteler giderilmelidir. Özellikle usul işlemlerinin geçersiz olabilmesi yalnızca kesin olarak tanımlanan hallerde, bu usul gereklerine riayetsizlik savunma veya ithamın menfaatlerine gerçek bir zarar verdiğinde söz konusu olabilecektir.

3. Üye devletler, en azından hafif suçlarda hükmedilecek yaptırımı da göz önüne alarak sanığın gıyabında davanın görülüp karara bağlanmasına, sanığın bundan, uygun olarak, duruşma tarihi ile kendisini hukuki olarak temsili hakkında bilgilendirilmesi halinde yasal imkan verilmesini sağlamalıdır.

c. Duruşma zabıtları ve adli kararların verilmesinde basitleştirme

1. Sanığın tutuklu olması halinde, mahkemece sınırları kesin olarak belirlenmiş bir zaman dilimi içinde karar verilmelidir.

2. Duruşma manyetik teybe kaydedildiğinde veya dosyadakilerden farklı yeni bir maddi gerçek görülmediğinde, duruşmanın yazılı zabıtları en azla sınırlı tutulmalı ve yalnızca özet zabıtlarla yetinilmelidir.

3. Anayasa izin verdiğinde, davaların ciddi olmaması veya tarafların mutabık kalması halinde mahkeme, hükmün yazılı olması mükellefiyetinden muaf tutularak dosyaya yalnızca tespit edilenler kaydedilmelidir.

4. Hükmün yazılı olması gerektiği diğer davalarda ise, kararda tarafların gerekli gördüğü bilgiler, temyiz veya hükmü infaz edecek yabancı makamlar için gerekli olan bilgiler, gerekçeler, suçluluğa ilişkin karar ve uygun olduğu hallerde yaptırım ve zarar gören için tazminat yer almalıdır. Hükmünde soruşturma, maddi gerçekler ve tarafların iddiaları açısından yazılı olarak sundukları yazılı özet veya teyp kaydına atıfta bulunulmalıdır.

5. Hükmün geniş olarak aleni duruşmada okunması kuralı olduğunda da, bu kural yumuşatılarak, mesela mahkemenin - davanın heyet tarafından görülmesi halinde mahkeme reisinin yokluğunda bir hakimce - suçluluk, ceza ve tazmine ilişkin olanını yüksek sesle okumasına izin verilmelidir.

6. Kararlar ve celplerin tebligatı posta da dahil olmak üzere, basit, hızlı usullerle yapılmalıdır. Gerekli olduğunda adli sürecin başlangıcında, sanığın, bütün haberleşme ile tebligatın duruşma bitimine kadar gönderileceği resmi bir adres göstermesi mecbur tutulabilir.

d. Mahkemelerin oluşumu ve uzmanlaşma

1. Genel bir ilke olarak, üye devletlerdeki anayasal ve hukuki örf elverdiğince mahkemelerin oluşumu, isnat edilen suçun ciddiyeti, tabiatı, teknik yönü ve giriftliği göz önüne alınarak tayin edilmelidir.

2. Duruşmaya profesyonel hakimler heyetince bakıldığında, heyetteki hakim sayısı en aza indirilmeli, davanın ciddiyeti izin verdiği duruşma tek hakimce yürütülmelidir.

3. Jürili duruşmalar ise, belirlenmiş çok ciddi suç türüyle sınırlı tutulmalıdır. Yargılama, jürinin görevini kolaylaştıracak şekilde düzenlenerek, başlangıçta mümkün olduğunca açık bir şekilde hüküm için üzerinde düşünecekleri hususlar ile ilgili mevzuat jüriye bildirilmelidir.

4. Suçluluk konusu, ister jüri veya profesyonel hakimler heyeti veya halktan seçilen kişilerin profesyonel hakimlerle verdiği kararla belirlensin karar, oy birliği mecburiyeti olmaksızın basit veya vasıflı ekseriyetle verilmelidir.

5. Ekonomik suçları içeren dava türlerinde teknik olarak oldukça girift olan delil toplanması, uygun eğitim, bilgi ve deneyim sahibi görevliler ile hakimlere verilmelidir.

6. Anayasa izin verdiği bu davalara, uygun olduğu hallerde, bunların tabiat ve giriftliğinden kaynaklanan zorlukları aşabilmek için özel olarak üzere kurulmuş itham ve soruşturma makamlarınca ve mümkünse mahkemelerce bakılmalıdır.

7. İtham, soruşturma ve davaların yargılanma makamlarına gerektiğinde sosyal psikoloji, tıp, psikiyatri, muhasebe, ekonomi, maliye veya adli tıp alanlarındaki yeter sayıda uzmanların yardımları sağlanarak suçun artan teknik yönü ve delil toplanmasıyla ilgili zorlukları aşabilmeleri sağlanmalıdır.