



Strazburg, 26 Kasım 2021

## AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ (CCPE)

### CCPE Görüş No. 16 (2021)

#### Uluslararası mahkemeler ile antlaşma (takip) organlarının kararlarının, savcıların fiilî bağımsızlığı açısından sonuçları(etkileri)

#### I. Giriş: Görüşün Amacı ve kapsamı

1. Avrupa Savcılarını Danışma Konseyi (CCPE), Bakanlar Komitesi tarafından kendisine verilen yetkiye uygun olarak, uluslararası mahkemeler ile antlaşma (takip) organlarıncı verilen kararların savcılarının fiilî bağımsızlığı ve etkin özerkliğinin yanı sıra diğer ilgili hususlar bakımından etkileri/sonuçları üzerine işbu Görüşü hazırlamıştır.
2. Bu konu CCPE tarafından uluslararası mahkemeler ile antlaşma organlarının kararlarının savcılarının bağımsızlığı üzerindeki etkisini vurgulamak amacıyla seçilmiştir. Bu tür kararların birçoğu daha ziyade yargının bağımsızlığına odaklansa da, savcılık kurumunun bağımsızlığı ve özerkliği yargı bağımsızlığının vazgeçilmez bir sonucunu teşkil ettiğinden bu bağımsızlık savcılarının bağımsızlığıyla yakından bağlantılı bir alandır.<sup>1</sup> Savcılar karar alma süreçlerinde özerk olmalı; güçler ayrılığı ve hesap verebilirlik ilkeleri uyarınca, görevlerini dış baskı veya müdahaleden uzak bir şekilde yerine getirmelidir<sup>2</sup>. Sonuç olarak, üye devletlerde hâkimlerin bağımsızlığına paralel şekilde, savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etik değerlerini güçlendirmek için de gerekli hükümler benimsenmelidir.<sup>3</sup>
3. Ceza adaleti sistemleri Avrupa genelinde çeşitlilik göstermektedir. Farklı sistemlerin kökleri farklı hukuk kültürlerine dayanmaktadır ve dolayısıyla tüm devletler için tek tip bir model

<sup>1</sup> Bkz. Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9 (2014), Roma Şartı, Bölüm IV.

<sup>2</sup> Bkz. Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9 (2014), Roma Şartı, Bölüm V.

<sup>3</sup> Bkz. Savcılarının Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Etiğine İlişkin CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm i.

bulunmamaktadır. Örneğin, ceza muhakemesi açısından çekişmeli nitelikte olan sistemler ile sorgulayıcı nitelikte olan sistemler arasında önemli farklılıklar vardır<sup>4</sup>. Bununla birlikte, yüzyıllar boyunca Avrupa ceza adaleti sistemleri birbirinden oldukça fazla unsur almıştır, öyle ki bugün muhtemelen saf bir sistem kalmamıştır. Sistemler aralarındaki bu alışveriş onları birbirine bir dereceye kadar yaklaştırmıştır<sup>5</sup>.

4. Tüm bu sistemleri birbirine yaklaştıran en önemli unsur, iş bu Görüşün 2. paragrafında belirtildiği gibi, savcılık kurumunun bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı için bir önkoşuldur. Bir ceza soruşturması ve yargılama sürecinin birey açısından doğuracağı ciddi sonuçlar nedeniyle, mahkûmiyet ve cezalandırmaya yol açabileceğinden, savcı soruşturma açıp açmamaya ve hangi suçlamalarla soruşturma açacağına karar verirken dikkatli ve âdil davranmalıdır. Bu bağlamda, bir savcı, tıpkı bir hâkim gibi, kişisel çıkarının bulunduğu bir meselede görev alamaz ve dolayısıyla tarafsızlığını ve dürüstlüğünü güvence altına alacak bazı meslekî kısıtlamalara tabi olabilir<sup>6</sup>.
5. Savcılarının bağımsızlığı, görevlerini yerine getirebilmeleri için vazgeçilmezdir. Bir hukuk devletinde ve toplumdaki rollerini güçlendirir ve adalet sisteminin âdil ve etkili şekilde işlemesi ve yargı bağımsızlığının tüm faydalarıyla hayata geçirilmesinin güvencesidir. Dolayısıyla, hâkimlere sağlanan bağımsızlığa benzer şekilde, savcılarının bağımsızlığı da kendi çıkarları için tanınmış bir imtiyaz veya ayrıcalık değil, ilgili tarafların hem kamusal hem de özel çıkarlarını koruyan âdil, tarafsız ve etkili bir adaletin sağlanmasından yana bir güvencedir<sup>7</sup>.
6. Savcılık kurumunun yürütme erkini bir parçası veya yürütme erkine bağlı olduğu ülkelerde devlet, savcılık yetkilerinin niteliği ve kapsamının yasayla açıkça belirlenmesini ve hükûmetin yetkilerini kullanırken şeffaf olmasını, uluslararası anlaşmalar ve standartlara, ulusal mevzuat ve hukukun genel ilkelerine uygun hareket etmesini sağlamalıdır.<sup>8</sup>
7. Şu halde, savcılarının ve savcılık kurumunun bağımsızlığı ve özerkliği teşvik edilmeli ve hâkimlerle benzer bir biçimde, olabilecek en üst düzeyde yasal güvence altına alınmalıdır.<sup>9</sup> Savcılık kurumunun yürütme erkinden bağımsız olduğu ülkelerde devlet netice itibarıyla bu bağımsızlığın nitelik ve kapsamını sadece idarî düzenlemelerle değil yasayla güvence altına almak için gereken etkin tedbirleri almalıdır.<sup>10</sup> Tamamen bağımsız bir savcılık sistemi savcılarının koşulsuz tarafsızlığı için daima bir güvencedir.
8. Uluslararası mahkemelerin içtihatları ve antlaşma organlarının kararları da önemli bir rol oynayabilir. İş bu Görüşte amaçlanan, bu tür içtihat ve kararların savcılık kurumu ve savcılarının bağımsızlığı üzerindeki etkisini incelemektir.
9. Bu Görüş hazırlanırken, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (bundan sonra AİHS olarak anılacaktır) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (bundan sonra AİHM olarak anılacaktır) ilgili içtihadının

<sup>4</sup> Bkz. Yargı Sisteminin Bağımsızlığına ilişkin Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II - Savcılık Kurumu, Venedik Komisyonu tarafından 85. genel kurul oturumunda kabul edilmiştir (Venedik, 17-18 Aralık 2010), para 7.

<sup>5</sup> Bkz. Yargı Sisteminin Bağımsızlığına ilişkin Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II - Savcılık Kurumu, Venedik Komisyonu tarafından 85. genel kurul oturumunda kabul edilmiştir (Venedik, 17-18 Aralık 2010), para 9.

<sup>6</sup> Bkz. Yargı Sisteminin Bağımsızlığına ilişkin Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II - Savcılık Kurumu, Venedik Komisyonu tarafından 85. genel kurul oturumunda kabul edilmiştir (Venedik, 17-18 Aralık 2010), para 16-17.

<sup>7</sup> Demokratik bir toplumda hâkimler ve savcılar arasındaki ilişkiler hakkında CCPE Görüşü No. 4 (2009), para 27.

<sup>8</sup> Bkz. Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9 (2014), para 33.

<sup>9</sup> Bkz. Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9 (2014), Roma Şartı, Bölüm IV.

<sup>10</sup> Bkz. Rec(2000)19, para 14. Ayrıca bkz. Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9(2014), para 33.

yanı sıra Avrupa Birliği Adalet Divanı (bundan sonra ABAD olarak anılacaktır) içtihadı ve ilgili Birleşmiş Milletler (BM) antlaşma organı kararları esas alınmıştır.

10. Bu Görüş aynı zamanda önceki CCPE Görüşlerine, Roma Şartı da dâhil olmak üzere, savcılarla ilgili Avrupa normları ve ilkelerine ilişkin 9 (2014) sayılı Görüş ve savcıların bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiğine ilişkin 13 (2018) sayılı Görüş, Bakanlar Komitesi'nin üye devletlere yönelik ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin (Rec(2000)19) sayılı Tavsiye Kararı(bundan sonra Rec(2000)19 sayılı Tavsiye karar olarak anılacaktır) ile Bakanlar Komitesinin ceza adaleti sistemi dışında savcıların rolü hakkındaki (Rec(2012)11) sayılı Tavsiye Kararına da dayanmaktadır.
11. CCPE değerlendirmelerinde ayrıca 1990'da kabûl edilen Savcıların Rolüne ilişkin BM Rehber İlkeleri<sup>11</sup> ve 1999'da Uluslararası Savcılar Birliği (IAP) tarafından kabul edilen Mesleki Sorumluluk Standartları ve Savcıların Temel Görev ve Hakları Bildirgesi'nden<sup>12</sup> de yararlanmıştır.
12. CCPE, bu Görüşün hazırlanmasında emeği olan uzmanlar, Sayın João Manuel da Silva Miguel (Portekiz), Sayın José Manuel Santos Pais (Portekiz), Sayın Jana Zedulova (Çek Cumhuriyeti) ve Sayın Ioana Bara-Buşilă'ya (Romanya) değerli katkılarından dolayı müteşekkirdir.

## **II. Genel olarak yargı, özel olarak da savcılar ve savcılık kurumunun fiili bağımsızlığına ilişkin uluslararası mahkeme kararları**

### **A. Savcıların ve savcılık kurumunun bağımsızlığına ilişkin CCPE tarafından geliştirilen ilkeler**

13. CCPE'ye göre bağımsızlık kavramı, savcıların, yasalara ve hukukun üstünlüğü ilkesine tam saygı gösterilmesi ve bu ilkenin uygulanmasını sağlamak adına, her türlü yasa dışı müdahaleden uzak ve herhangi bir siyasal baskı veya yasa dışı etkiye maruz kalmadan görevlerini yerine getirebilmeleri anlamına gelmektedir. Bağımsızlık sadece kurumsal olarak savcılık için değil aynı zamanda savcılığın belirli organları ve tek tek savcılar için de geçerlidir<sup>13</sup>.
14. Yukarıdaki tanım, pratik açıdan, bu tür bir bağımsızlık kavramını hayata geçirmek için temel alınacak bazı önemli ilkelere kaynaklık etmektedir:
  - Öncelikle, tıpkı hâkimlerin bağımsızlığına yönelik tedbirler gibi, bu bağımsızlık için de bir yasal çerçeve yoluyla gerekli tedbirler oluşturulmalıdır<sup>14</sup>;
  - Sonuç olarak, savcıların statüsü, bağımsızlığı, işe alımları ve kariyerleri, hâkimlerde olduğu gibi, kanunla açıkça belirlenmeli ve şeffaf ve objektif kriterlere göre yönetilmelidir<sup>15</sup>;

<sup>11</sup> Sekizinci BM Suçun Önlenmesi ve Suçluların Islahı Kongresi, Havana, Küba, 27 Ağustos - 7 Eylül 1990.

<sup>12</sup> Bu Standartlar, bireysel savcılarının ve savcılık kurumlarının tutum ve davranışları için uluslararası bir ölçüt teşkil etmektedir. Belirli bir yargı alanında izin verildiği takdirde, savcılık takdir yetkisinin bağımsız şekilde kullanılması ve siyasal müdahalelerden uzak olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Savcılık dışı makamların savcılara genel veya özel talimatlar verme hakkı varsa, bu tür talimatlar şeffaf olmalı, yasal yetkiyle tutarlı ve savcılık bağımsızlığının gerçekliği ve algısını korumak için belirlenmiş kılavuz ilkelere tâbi olmalıdır.

<sup>13</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), para 15-16.

<sup>14</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm i.

<sup>15</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm iii.

- Savcılık statüsü, tercihen en üst düzey yasa hükümleriyle ve bu hükümlerin özellikle atamalar, kariyer ve disiplin hususlarında Savcılar Kurulu gibi bağımsız bir organ tarafından uygulanması güvence altına alınarak, hem dış hem de iç bağımsızlığı sağlamalıdır.<sup>16</sup> Özellikle savcılarının terfisi, disiplin süreçleri ve görevden alınmaları için uygun düzenlemelerin ve uygun görev sürelerinin güvence altına alınması gereklidir<sup>17</sup>;
- Görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde ve etik standartlara uygun olarak yerine getirebilmek için savcılar kariyerleri boyunca işe alınma ve terfi dâhil her aşamada beceri, bilgi ve etik değerleri temelinde değerlendirilerek göreve seçilmeli ve yeterli eğitim almalıdırlar<sup>18</sup>;
- Yürütme erkinin belirli davalara ilişkin talimatları genellikle kabûl görmeyen, istenmeyen bir durumdur. Bu bağlamda, bir kovuşturmanın başlatılmaması yönünde talimat verilmesi yasaklanırken bir kovuşturmanın açılması yönündeki talimatlar için de Rec(2000)19 sayılı Tavsiye Kararı uyarınca sıkı bir düzenleme getirilmelidir<sup>19</sup>;
- Savcılık faaliyetlerinin yasadan, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi veya savcılık kurumunun örgütlenmesiyle ilgili gerekliliklerden kaynaklanan önceliklerine ilişkin genel talimatlar her zaman yasalara uygun, tamamen şeffaf ve yazılı olarak verilmelidir.<sup>20</sup> Savcılara, savcılık kurumundaki üstleri tarafından talimatlar verilirken, bu talimatlar yazılı olarak, şeffaf bir şekilde ve her zaman insan hakları ve temel özgürlükler gözetilerek hukuku uygulama, gerçeği arama ve adaletin gereğince yerine getirilmesini sağlama amacıyla verilmelidir<sup>21</sup>;
- Savcılarının statüsü, ücretleri ve sair hususlar ile savcılık hizmetlerine tahsis edilen malî, beşeri ve sair kaynaklar, hâkimlerde nasılsa benzer biçimde, savcılarının misyonunun seçkin niteliğine ve özel görevlerine denk düşecek mahiyette olmalıdır<sup>22</sup>;
- Üye devletler, görevlerini yerine getirirken savcılarını ve uygun hallerde aile üyelerini ve geçim kaynaklarını korumalıdır<sup>23</sup>;
- Üye devletler, idarî ve hiyerarşik örgütlenme sistemlerinde, savcılara, AİHS uyarınca yargı otoritesi statüsü tanımak ya da bu statüyü korumak istiyorlarsa, savcılarının,

<sup>16</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm iii.

<sup>17</sup> Bkz. Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II - Savcılık Kurumu, Venedik Komisyonu 85. genel kurulunda kabul edilmiştir (Venedik, 17-18 Aralık 2010), para 18; ayrıca bkz. Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9 (2014), para 53.

<sup>18</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm ii.

<sup>19</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm iv.

<sup>20</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), para 34-35.

<sup>21</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), para 40, Tavsiyeler, Bölüm vi.

<sup>22</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm xi.

<sup>23</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm ix.

bağımsızlık için gerekli olanlar başta olmak üzere, bu statüye has tüm güvenceleri sağlamalıdır<sup>24</sup>;

- genel kamuoyu ve ilgili bireyler, talepleri hâlinde savcılık kurumu ve savcılık faaliyetleri hakkında uygun bilgileri alabilmelidir. Buna paralel olarak, savcılar bu tür bilgilerin uygun kanallar aracılığıyla ve yasalara uygun biçimde yayılmasında kilit rol oynamalı, aynı zamanda savcılık bağımsızlığına, masumiyet karinesine, soruşturmanın gereklerine, kişisel verilerin korunmasına ve diğer ilgili hususlara saygı gösterilmesini sağlamalıdır<sup>25</sup>.

15. Özellikle savcılarının görev süreleri ile ilgili olarak, Venedik Komisyonu'nun, savcılarının emekliliklerine kadar görevde kalmaları gerektiği yönündeki görüşünü hatırlamak önemlidir. Yeniden atanma olasılığı olan sınırlı süreli atamalar, savcının kararlarını yasalara dayanarak değil, kendisini yeniden atayacak olanları memnun etme düşüncesiyle vermesi riskini taşır<sup>26</sup>.

## B. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı

16. AİHS'in 6. maddesi, herkesin kanunla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkemeye başvurma hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. Bağımsız bir mahkemenin nasıl olması gerektiğine dair geniş bir içtihat vardır. Kavramın önemi, yargı sisteminin, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi ve işleyişi için hayati önem taşıyan bir unsur olmasından ileri gelmektedir. Bağımsız ve tarafsız bir mahkeme, insan hakları ve temel özgürlüklere saygıyı güvence altına alır ve demokratik bir toplumda halkın adalet sistemine güvenini sağlamak için hayati önem taşır.
17. Savcılarının bağımsızlığı ve özerkliği bugüne dek AİHM nezdinde, hâkimlerle ilgili çok daha kapsamlı içtihadın aksine, sınırlı ölçüde inceleme konusu olmuştur. Savcılarla ilgili olarak bu kavramlara sadece bazı kararlarda değinilmiştir. Ancak, CCPE'nin görüşüne göre, savcılık kurumunun bağımsızlığı ve özerkliği, yargı bağımsızlığının vazgeçilmez bir bileşeni olduğundan<sup>27</sup> (ayrıca bkz. bu Görüşün 2. ve 4. paragrafları), hâkimlerle ilgili, yargıya atıfta bulunan kararların sağladığı rehberlik, gerekli uyarlamalar yapılmak kaydıyla, savcılık kurumu için de bir dereceye kadar geçerli olabilir.
18. Bağımsız mahkeme kavramı, sadece yürütmeden ve yargılamanın taraflarından değil, aynı zamanda yasa koyucudan da bağımsız olmayı gerektirir.<sup>28</sup> Ayrıca, bir mahkemenin AİHS'in 6. maddesi uyarınca bağımsız kabul edilip edilemeyeceğini belirlemek için, bağımsız görünmesi de önemli olabilir.<sup>29</sup>
19. AİHM, bağımsız görünmenin önemine daha fazla ışık tutmuş ve burada söz konusu olanın, demokratik bir toplumda mahkemelerin halka ve özellikle de ceza yargılamaları söz konusu olduğunda sanığa telkin etmesi gereken güven olduğuna işaret etmiştir<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm xii.

<sup>25</sup> Bkz. Savcılarının bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etiği hakkında CCPE Görüşü No. 13 (2018), Tavsiyeler, Bölüm vii.

<sup>26</sup> Bkz. Yargı Sisteminin Bağımsızlığına İlişkin Avrupa Standartları Raporu: Bölüm II - Savcılık Kurumu, Venedik Komisyonunun 85. Genel Oturumunda kabul edilmiştir (Venedik, 17-18 Aralık 2010), para 50.

<sup>27</sup> Savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkeleri hakkında CCPE Görüşü No. 9 (2014), Roma Şartı, Bölüm IV.

<sup>28</sup> *Ninn-Hansen/Danimarka* (karar.), no. 28972/95, 18 Mayıs 1999, para 93.

<sup>29</sup> *Sramek/Avusturya*, no. 8790/79, 22 Ekim 1984, §42. Bkz. *gerekli uyarlamalarla, Campbell ve Fell/Birleşik Krallık*, no. 7819/77 ve 7878/77, 28 Haziran 1984, Seri. A no. 80, s. 39-40, paragraf 78; ve *Piersack/ Belçika*, no. 8692/79, 1 Ekim 1982, Seri A no. 53, s. 14-15, para. 30.

<sup>30</sup> *Şahiner/Türkiye*, no. 29279/95, 25 Eylül 2001, § 44. Medenî hukuk yönüyle bkz. *Sacilor Lormines/ Fransa*, no. 65411/01, 9 Kasım 2006, § 63; *Grace Gatt/Malta*, no. 46466/16, 8 Ekim 2019, § 85.

20. Bağımsız bir mahkeme gerekliliğine uygunluğu değerlendirmede, üyelerin atanma şekli ve görev süreleri veya dış baskı riskine karşı yeterli güvencelerin varlığı gibi yasal kriterler temel alınır<sup>31</sup>.
21. Özellikle, hâkimlerin görev süreleri boyunca yürütme tarafından yerlerinin değiştirilememesi, genel olarak bağımsızlıklarının bir sonucu olarak kabul edilir ve bu nedenle AİHS'nin 6. maddesinin güvenceleri arasında yer alır<sup>32</sup>.
22. AİHM, AİHS'nin 6. maddesi uyarınca mahkemelerin yalnızca yürütmeden ve yargılamanın taraflarından değil, aynı zamanda yasamadan da bağımsız olması gerektiğini tespit etmiş ise de, hâkimlerin yalnızca Parlamento tarafından atanması, bağımsızlıklarına veya tarafsızlıklarına gölge düşürdüğü şeklinde yorumlanamaz<sup>33</sup>.
23. Hâkimlerin yürütme tarafından atanmasına, atanmaların yargısal görevlerini yerine getirirken etki veya baskıdan uzak olmaları koşuluyla izin verilebilir<sup>34</sup>.
24. Tarafsızlık gerekliliğinin iki yönü vardır: birincisi, mahkeme öznel açıdan kişisel önyargı veya tarafgirlikten arınmış olmalıdır; ikincisi, nesnel açıdan tarafsız olmalıdır, yani tarafsızlığına ilişkin her türlü meşru şüpheyi ortadan kaldırmak için yeterli güvence sunmalıdır<sup>35</sup>.
25. Hâkimlerin görev süresine ilişkin olarak, zorunlu asgarî süre olarak belirli bir görev süresi belirtilmemiştir. Hâkimlerin görev süreleri boyunca yürütme tarafından görevlerinden alınamamaları genel olarak bağımsızlıklarının bir sonucu olarak kabul edilse de<sup>36</sup>, bu görevden alınamazlığın, fiilen tanınması ve diğer gerekli güvencelerin mevcudiyeti hâlinde, yasa da resmen tanınmaması bağımsızlığı sakatlamayabilir<sup>37</sup>.
26. Yargı bağımsızlığı, bireysel olarak hâkimlerin sadece yargının dışından değil, aynı zamanda içinden gelebilecek usûlsüz etkilerden de uzak olmasını gerektirir. Bu iç yargı bağımsızlığı, hâkimlerin diğer hâkimlerden veya mahkeme başkanı veya mahkemedeki bir dairenin başkanı gibi mahkemede idarî sorumlulukları olan kişilerden gelen talimat veya baskılardan uzak olmalarını gerektirir<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> *Mustafa Tunç ve Fecire Tunç/Türkiye* [BD], no. 24014/05, 14 Nisan 2015, § 221; *Findlay/Birleşik Krallık*, no. 22107/93, 25 Şubat 1997, § 73; *Bryan/Birleşik Krallık*, no. 19178/91, 22 Kasım 1995, Seri A no. 335-A, s. 15, paragraf 37. Medeni hukuk yönüyle, bkz. *Langborger/İsveç*, no. 11179/84, 22 Haziran 1989, § 32; *Kleyn ve Diğerleri/Hollanda* [BD], (no. 39343/98, 39651/98, 43147/98 ve 46664/99), 6 Mayıs 2003, § 190.

<sup>32</sup> *Campbell ve Fell/Birleşik Krallık*, no. 7819/77 ve 7878/77, 28 Haziran 1984, Seri A no. 80, s. 39-40, para 80.

<sup>33</sup> *Filippini/ San Marino* (karar.), no. 10526/02, 26 Ağustos 2003, § 8; *Ninn-Hansen/Danimarka* (karar.), no. 28972/95), 18 Mayıs 1999, §§ 89, 93.

<sup>34</sup> *Henryk Urban ve Ryszard Urban/Polonya*, no. 23614/08, 30 Kasım 2010, § 49; *Campbell ve Fell/Birleşik Krallık*, no. 7819/77 ve 7878/77, 28 Haziran 1984, § 79; *Maktouf ve Damjanović/Bosna Hersek* [BD], no. 2312/08 ve 34179/08, 18 Temmuz 2013, § 49.

<sup>35</sup> *Findlay /Birleşik Krallık*, 25 Şubat 1997, Hüküm ve Karar Raporları 1997-I, s. 281, § 73.

<sup>36</sup> *Campbell ve Fell/Birleşik Krallık*, no. 7819/77 ve 7878/77, 28 Haziran 1984, Seri A no. 80, s. 39-40, para 80.

<sup>37</sup> *Campbell ve Fell/Birleşik Krallık*, no. 7819/77 ve 7878/77, 28 Haziran 1984, § 80.

<sup>38</sup> *Parlov-Tkalčić/Hırvatistan*, no. 24810/06, 22 Aralık 2009, § 86; *Daktaras/ Litvanya*, no. 42095/98, 10 Ekim 2000, § 36; *Moiseyev/ Rusya*, no. 62936/00, 9 Ekim 2008, § 184, *Sacilor Lormines/Fransa*, no. 65411/01, 9 Kasım 2006, § 59.

27. Özellikle, bir ceza davasında mahkeme heyeti üyelerinin belirsiz nedenlerle ve usûlî güvencelerle sınırlandırılmadan tekrar tekrar ve sık sık değiştirilmesi nedeniyle, mahkemenin bağımsızlığı ve tarafsızlığına dair şüphelerde nesnel açıdan haklılık olduğu söylenebilir<sup>39</sup>.
28. Bu bağlamda, bir mahkemenin üyeleri arasında, görevleri ve kurumsal örgütlenme içinde taraflardan birine göre alt kademedeki kişilerin bulunması halinde, suçlanan kişiler, bu kişilerin bağımsızlığı konusunda haklı olarak şüphe duyabilirler. Böyle bir durum, demokratik bir toplumda mahkemelerin uyandırması gereken güveni ciddi ölçüde etkiler<sup>40</sup>.
29. Bir mahkemenin AİHS çerçevesinde bağımsız ve tarafsız kabul edilip edilemeyeceğini belirlerken geçerli olan ilkeler yalnızca meslekten hâkimler için değil, aynı zamanda meslekten olmayan hâkimler ve jüri üyeleri için de geçerlidir<sup>41</sup>.
30. Demokratik bir toplumda, hem mahkemeler hem de soruşturma makamları siyasal baskıdan uzak kalmalıdır. Bu nedenle, bir devletin kovuşturma makamlarının bağımsızlığına ve siyasal tarafsızlığına olan güvenin korunması kamu yararındır<sup>42</sup>.
31. Ayrıca, bir soruşturmanın etkili olabilmesi için, soruşturmayı yürütmekle sorumlu kişilerin hukuken ve fiilen bağımsız ve tarafsız olması gerekir. Bu sadece olaylara karışan kişilerle hiyerarşik veya kurumsal bir bağın olmaması değil, uygulamada da bağımsızlık anlamına gelir<sup>43</sup>.
32. Teoride olduğu kadar pratikte de hesap verebilirliği güvence altına almak, yetkililerin hukukun üstünlüğüne bağlılığı konusunda kamu güvenini korumak ve hukuka aykırı eylemlere göz yumulduğu ya da bu eylemlerde gizli anlaşma yapıldığı izlenimini önlemek için soruşturma veya sonuçları yeterli ölçüde kamu denetimine tâbi tutulmalıdır<sup>44</sup>.
33. Üye devletlerde yürürlükte olan genel usûl güvenceleri, savcıların, ister yargı mensubu ister kamu görevlisi olarak, kurumsal veya işlevsel bağımsızlığını güvence altına alan hükümler içermektedir.<sup>45</sup> Ayrıca, bazı üye devletlerde savcılar, adi suçlar hariç tüm suçları kovuşturma yükümlülüğü (yasallık ilkesine saygı gösterme ihtiyacına dayalı olarak) gibi ek güvenceler yoluyla gereksiz baskılardan korunmaktadır.<sup>46</sup> Takdire bağlı kovuşturma ilkesini kabul eden diğer bazı üye devletlerde, resmî kılavuzların şeffaflığına önem verilmektedir<sup>47</sup>.
34. Kimi üye devletlerdeki savcılık sistemleri hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve üst kademe savcılar alt kademe savcılara emir ve talimat verme yetkisine sahiptir. Bu yapıya rağmen, üye devletlerin hukuk sistemlerinde, yüksek kademe savcılarla ilgili ceza soruşturmalarından sorumlu organların

<sup>39</sup> *Moiseyev/Rusya*, no. 62936/00, 9 Ekim 2008, § 184.

<sup>40</sup> *Şahiner/Türkiye*, no. 29279/95, 25 Eylül 2001, § 45.

<sup>41</sup> *Holm/İsveç*, no. 14191/88, 25 Kasım 1993, § 30.

<sup>42</sup> *Guja/Moldova* no. 14277/04, 12 Şubat 2008, § 86 ve 90.

<sup>43</sup> *Kolevi / Bulgaristan*, no. 1108/02, 5 Kasım 2009, §193; *Ramsahai ve Diğerleri / Hollanda [BD]*, no. 52391/99, 15 Mayıs 2007, §§ 321-332; *Khaindrava ve Dzamashvili v. Gürcistan*, no. 18183/05, 8 Haziran 2010, §§ 59-61; *Tahsin Acar v. Türkiye [BD]*, no. 26307/95, 8 Nisan 2004, §§ 222-225; *Güleç v. Türkiye*, no. 21593/93, 27 Temmuz 1998, § 82; *Scavuzzo-Hager ve Diğerleri v. İsviçre*, no. 41773/98, 7 Şubat 2006, §§ 78 ve 80-86; ve *Ergi/Türkiye*, no. 23818/94, 28 Temmuz 1998, §§ 83-84.

<sup>44</sup> *Anguelova/Bulgaristan*, no. 38361/97, ECHR 2002 IV, § 140.

<sup>45</sup> *Kolevi/Bulgaristan*, no. 1108/02, 5 Şubat 2010, §§ 148-149; *Vasilescu/Romanya*, no. 27053/95, 22 Mayıs 1998, §§ 40-41; *Pantea/Romanya*, no. 33343/96, 3 Haziran 2003, § 238; *Moulin/ Fransa*, no. 37104/06, 23 Kasım 2011, §§ 57.

<sup>46</sup> *Kolevi/Bulgaristan*, no. 1108/02, 5 Şubat 2010, §§ 149.

<sup>47</sup> *Kolevi/Bulgaristan*, no. 1108/02, 5 Şubat 2010, §§ 149.

etkinliğini ve bağımsızlığını sağlamak adına bir dizi güvence mevcuttur. Bu güvenceler şunları içerir:

- davanın savcılık sistemi içinde veya dışında başka bir kuruma devredilmesi;
- üst kademe savcılar hakkında şüphe içeren davalarda özel soruşturma usulleri;
- şüphe altındaki savcının görevden uzaklaştırılması (en üst kademe savcı söz konusu olduğunda bu karar savcının atanmasından sorumlu siyasal organlarca verilecektir); ve
- savcıların hiyerarşik yapıdan işlevsel bağımsızlığını ve savcılık kurumunun işlemlerinin yargısal denetimini sağlayıcı güvenceler gibi genel güvenceler<sup>48</sup>.

35. 2020'de AİHM, savcılarının bağımsızlığına açıkça atıfta bulunarak, söz konusu davada bir başsavcının görevden alınmasını ve gerekçelerini, bu yargı görevinin devlet iktidarının bağımsız bir kolu olarak niteliğine de -Avrupa Konseyi ve ilgili uluslararası belgelere göre- yargı bağımsızlığının korunması için kilit bir unsur olan savcılarının bağımsızlığı ilkesine de verilmesi gereken özel önemle bağdaştırılamaz bulmuştur. Bu çerçevede, başvurunun başsavcılık görevinden zamanından önce alınmasının, yargı bağımsızlığının korunması amacıyla zarar verdiği görülmektedir.<sup>49</sup>

36. AİHM, hükümetin yürütme organının, bağımsız yargı denetimi olmaksızın başsavcılarını görevden alamayacağını belirtmiş<sup>50</sup> ve ayrıca, başvurunun, görev süresinin erken sona erdirilmesinin özellikle ağır bir yaptırım olduğunu ve bunun sadece kendisini değil, gelecekte diğer savcı ve hâkimleri de, yargıyı etkileyen yasal reformlar ve daha genel olarak yargının bağımsızlığı ile ilgili konularda kamusal tartışmalara katılma cesaretini kırmış olacağı, dolayısıyla şüphesiz "caydırıcı bir etki" yarattığını kaydetmiştir.<sup>51</sup> Bu şekilde AİHM, diğer hususların yanı sıra, yargı ve yargının bağımsızlığı üzerinde etkisi olabilecek yasal reformlara ilişkin savcılarının ifade özgürlüğünü kullanma hakkını bir kez daha teyit etmiştir.

### C. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) içtihadı

37. ABAD, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 19. maddesinin yargı bağımsızlığını sağlama yükümlülüğü getirdiğini belirtmiş ve yargılama görevinin doğasında var olan bağımsızlık güvencesinin sadece AB düzeyinde değil, aynı zamanda ulusal mahkemeler bakımından üye devletler düzeyinde de gerekli olduğunun altını çizmiştir. Yargı bağımsızlığı kavramı, özellikle, ilgili organın, herhangi bir hiyerarşik kısıtlamaya tâbi veya başka bir organa bağlı olmaksızın ve hiçbir yerden emir veya talimat olmaksızın yargı işlevlerini tamamen özerk bir şekilde yerine getirmesini ve böylece üyelerinin bağımsız muhakemesini bozabilecek ve kararlarını etkileyebilecek dış müdahalelere veya baskılara karşı korunmasını gerektirir<sup>52</sup>.

38. ABAD ayrıca, bağımsızlık ve tarafsızlık güvencelerinin; özellikle yargı organının oluşumu ve üyelerinin atanması, hizmet süreleri, çekimsiz kalması, üyeliğe kabul edilmeme ve üyelikten alınma gerekçeleri ilgili olarak bu organın dış etkenlerden etkilenmediği ve önündeki dosyaları tarafsızca ele aldığı konusunda zihinlerde doğabilecek makul şüpheyi giderecek kurallar gerektirdiğini vurgulamıştır. Bu içtihadı göre, ilgili organın bağımsızlığı, diğerlerinin yanı sıra, üyelerinin görevden alınmasının açık mevzuat hükümleriyle belirlenmesini gerektirmektedir.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Kolevi/Bulgaristan, no. 1108/02, 5 Kasım 2009, § 142.

<sup>49</sup> Kövesi/Romanya no. 3594/19, 5 Mayıs 2020, § 208.

<sup>50</sup> Kövesi/Romanya, no. 3594/19, 5 Mayıs 2020, §§ 154, 201, 205 ve 208-209. Ayrıca bakınız Baka/Macaristan, no. Macaristan, no. 20261/12, 23 Haziran 2016, §§ 156-157 ve 164-167.

<sup>51</sup> Kövesi/Romanya, no. 3594/19, 5 Mayıs 2020, §§ 209.

<sup>52</sup> Dava C-64/16, (Associação Sindical dos Juizes Portugueses), 28 Şubat 2018, §§ 42 ve 44.

<sup>53</sup> Dava C-64/16, (Associação Sindical dos Juizes Portugueses), 28 Şubat 2018 ve Dava C- 216/18



39. ABAD, savcılarla ilgili olarak, bir Avrupa adlî tutuklama emrini 'çıkaran adlî makam' kavramını yorumlarken<sup>54</sup> Fransız Anayasası'nın 64. maddesiyle hâkimler ve savcılardan oluşan adlî makamların bağımsızlığının güvence altına alındığını ve Adalet Bakanı ceza adaleti politikasını tüm ülkede tutarlı bir şekilde uygulanmasını sağlamak adına savcılara sadece genel talimatlar vermeye yetkili olduğundan savcılık kurumunun belirli bir davada görevlerini, yürütme erkinden herhangi bir talimat almadan bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirdiğini belirtmiştir. Söz konusu hükûmete göre, bu genel talimatlar hiçbir koşulda bir savcının Avrupa tutuklama emri çıkarmanın orantılılığına dair takdir yetkisini kullanmasına engel oluşturamaz. Ayrıca, savcılık kurumu soruşturmaları yürütür ve yasaların tarafsızlık ilkesine uygun şekilde uygulanmasını sağlar.<sup>55</sup>
40. Buradan hareketle ABAD, belirli bir savcının Avrupa tutuklama emrini verecek adlî otorite olarak kabul edilip edilmeyeceğini değerlendirmek için temel alınmak üzere aşağıdaki kriterlerin altını çizmiştir:
- Adalet yönetimine katılma;
  - Nesnel olarak hareket etme;
  - Bağımsız olma;
  - Yargı denetimine tâbi olma<sup>56</sup>.
41. Üçüncü kriter bağlamında; tutuklama emri veren adlî makamın, bu karar sürecinde, diğerlerinin yanı sıra, belirli bir davada yürütmeden gelen bir talimata tabi olma riskine maruz kalmaması için güvence oluşturacak yasal hükümler ve kurumsal çerçeve gerekmektedir<sup>57</sup>.
42. Sonuç olarak, soruşturmaların yürütülmesinden sorumlu olup hiyerarşide üstlerinin yönlendirmesi ve gözetimi altında hareket eden üye devlet savcıları, statülerinin kendilerine Avrupa tutuklama emrinin çıkarılmasıyla bağlantılı olarak özellikle yürütme karşısında bağımsızlık güvencesi sağlaması koşuluyla, tutuklama emri çıkaran adlî otorite kapsamına girerler.<sup>58</sup> Savcıların özerkliği ve bağımsızlığına ek olarak, Avrupa tutuklama emirleri çıkarmakla ilgili kararlar da yargı denetimine tâbi olmalıdır<sup>59</sup>.

#### **D. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı**

43. Hâkimlerin bağımsızlığı Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesinde güvence altına alınmıştır. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı da AİHM'nin hâkimlerin bağımsızlığına ilişkin kriterlerini takip etmektedir; zira herhangi bir hâkimin bağımsızlığı, uygun bir atama süreci, görev süresinde belirlilik ve dış baskılara karşı bir güvence olmasını gerektirir.<sup>60</sup>

---

(Adalet ve Eşitlik Bakanı), 25 Temmuz 2018, §§ 63 ve 66

<sup>54</sup> 26 Şubat 2009 tarih ve 2009/299/JHA sayılı Konsey Çerçeve Kararı ile değiştirilen, Avrupa tutuklama emri ve üye devletlerin aralarındaki iade usûllerine ilişkin 13 Haziran 2002 tarih ve 2002/584/JHA sayılı Konsey Çerçeve Kararı'nın 6(1) maddesi bağlamında.

<sup>55</sup> Bkz. 566/19 sayılı dava (birleştirilmiş C-566/19 ve C-626/19 sayılı davalar), 12 Aralık 2019, §54. Bkz. 625/19 ve 627/19 sayılı davaların aynı tarihli kararları. Ayrıca bkz. 9 Ekim 2019 tarih C-489/19 sayılı dava ve 27 Mayıs 2019 tarihli C-508/18 (birleştirilmiş C-508/18 ve C-82/19 sayılı davalar) ve C-509/18 sayılı davalar.

<sup>56</sup> Bkz. davalar C-648/20, C-206/20, C-414/20.

<sup>57</sup> Dava 566/19, §52. Ayrıca bkz. davalar, C 508/18 ve C 82/19 PPU, §§51 ve 74.

<sup>58</sup> Dava 566/19, §58.

<sup>59</sup> Dava 566/19, §74.

<sup>60</sup> Dava *Anayasa Mahkemesi/ Peru*, 31 Ocak 2001 tarihli karar, §75.

44. Amerikalar Arası Mahkeme, AIHM'nin içtihadına yakın bir şekilde, güçler ayrılığının temel amaçlarından birinin hâkimlerin bağımsızlığını güvence altına almak olduğunu belirtmiştir<sup>61</sup>.
45. Amerikalar Arası Mahkeme, mahkemeye erişimle ilgili gerekliliklerin, bağımsızlık ve tarafsızlık kriterleriyle birlikte, kovuşturma öncesi soruşturma sürecinden sorumlu yargı dışı organları da kapsadığına karar vererek, insan hakları ihlallerine ilişkin soruşturmanın yalnızca makul bir sürede yürütülmesi değil, aynı zamanda bağımsız ve tarafsız olması gerektiğini de göstermiştir<sup>62</sup>.
46. Mahkeme ayrıca, yetkili makamların soruşturmayı yürütmek için gerekli kanıtlayıcı malzemeyi temin etmek üzere tüm makul tedbirleri almalarının ve dava olaylarına müdahil olan yetkililerden hem hukuken hem de fiilen bağımsız olmalarının özellikle önemli olduğunu belirtmiştir. Yukarıda belirtilenler sadece hiyerarşik veya kurumsal açıdan bağımsızlığı değil, aynı zamanda gerçek anlamda, fiilen bağımsızlığı da gerektirir<sup>63</sup>.
47. *De jure* ve *de facto* bağımsızlık çift boyutludur: birincisi kurumsal veya sistemik; ikincisi ise işlevseldir ve adalet mensuplarının işlevlerini yerine getirirken bireysel bağımsızlıklarına atıfta bulunur<sup>64</sup>.
48. Amerikalar Arası Mahkeme ayrıca, yargı işlevlerinin yerine getirilmesi için elzem olan yargı erkinin zorunlu bağımsızlığının, hâkimler için geçerli güçlendirilmiş bağımsızlık güvencelerinin, yerine getirdikleri görevlerin niteliğine bağlı olarak savcılar için de geçerli olması gerektiğine karar vermiştir<sup>65</sup>.
49. Savcıların özel görevlerine değinen Mahkeme, devletin insan hakları ihlalleri ve genel olarak suçlarla ilgili bağımsız ve tarafsız bir soruşturma yürütmekle görevli olduğunun altını çizerek, soruşturmadan sorumlu makamların *de jure* ve *de facto* bağımsız olması gerektiğini, bunun sadece hiyerarşik veya kurumsal bağımsızlığı değil, aynı zamanda fiili bağımsızlığı da gerektirdiğini vurgulamıştır<sup>66</sup>.
50. Mahkeme, savcılarının bağımsızlığının, eylemlerinde siyasal baskılara veya uygunsuz engellemelere maruz kalmamaları ve nesnel bir yaklaşımla verdikleri kararlar nedeniyle misillemeye maruz kalmamalarını garanti ettiğini de eklemiştir. Bu da görev süresinin değişmez olması ve görevde devamlılık anlamında bir güvence gerektirir. Bu nedenle, hâkimler için kabul edilen koruma mekanizmalarına eşdeğer bir uyarlamayla savcılar için özel güvenceler şu şekilde sonuçlanmaktadır: (i) görevden ayrılma, âdil yargılanma hakkı uyarınca yürütülen bir yargılama sonucunda veya atandıkları görevde öngörülen sürenin sona ermesi nedeniyle, yalnızca öngörülen nedenlere bağlı olmalıdır; (ii) savcılar yalnızca ağır disiplin suçları veya yetersizlikleri nedeniyle görevden alınabilir ve (iii) savcılarının serbestçe görevden alınabilmesinin, misilleme korkusu olmadan görevlerini yerine getirmelerinin gerçekten mümkün olduğuna dair yol açtığı nesnel

<sup>61</sup> *Anayasa Mahkemesi/ Peru*, 31 Ocak 2001. § 73.

<sup>62</sup> *Cantoral Humaní ve García Santa Cruz/Peru* davası, 10 Temmuz 2007, §§ 132-133

<sup>63</sup> *Zambrano Vélez ve Diğerleri/Ekvador* Davası, 4 Temmuz 2007, §122

<sup>64</sup> "Adalet görevlilerinin bağımsızlığı için güvenceler" konulu rapor. Amerika kıtasında adalete erişimin ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesine doğru"; Amerikalar Arası İnsan Hakları Komisyonu tarafından 5 Aralık 2013 tarihinde onaylanmıştır, § 25.

<sup>65</sup> *Martínez Esquivia /Kolombiya* davası, 6 Ekim 2020, §§84, 86.

<sup>66</sup> *Martínez Esquivia v. Kolombiya* Davası, §§ 86-88. Aynı bağlamda IACHR, Rapor No. 109/18, Dava 12.840. Esaslar. *Yenina Esther Martinez Esquivia / Kolombiya*, 5 Ekim 2018; Komisyon tarafından 169 Oturum Döneminde 126 sayılı oturumda onaylanmış olup şu adresten erişilebilir: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

şüphe göz önüne alındığında, savcılar aleyhinde yürütülen tüm işlemler, Anayasa veya yasa uyarınca nesnellik ve tarafsızlık güvence altına alacak adil usullere göre yapılmalıdır.<sup>67</sup>

#### **E. Uluslararası mahkemelerin kararlarının savcılarının fiilî bağımsızlığı üzerindeki etkisi**

51. Yukarıda atıf yapılan uluslararası mahkeme kararları, genel olarak yargının bağımsızlığı ve özellikle de savcılarının bağımsızlığı konusunda faydalı unsurlar içermektedir. Yukarıda açıklandığı üzere, yargı için sağlanan güvenceler bir dereceye kadar savcılık kurumu ve savcılar için de geçerli olabilir.
52. Dolayısıyla, bu kararlarda vurgulanan çeşitli bağımsızlık unsurlarından, savcılık kurumunun kurumsal bağımsızlığının yanı sıra, özellikle savcılık kurumunun örgütsel özerkliğine ilişkin yasal çerçeve, savcılarının atanma, performans değerlendirme ve görevden alınma süreçleri, görev süreleri, savcılarının çalışmalarına müdahale edilmemesi ve diğer önemli hususlar bakımından savcılarının fiilî/işlevsel bağımsızlığının güçlendirilmesi için yararlanılabilir.
53. AİHM içtihadının temel farkı bağlayıcılığıdır. AİHS'nin ihlâl edildiğinin tespit edildiği AİHM kararları, davalı devlete sadece adil tazmin olarak hükmedilen meblağları ilgililere ödeme yükümlülüğü değil, aynı zamanda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin denetimine tabi olarak, Mahkeme tarafından tespit edilen ihlâllere son vermek ve bunların etkilerini mümkün olduğunca gidermek için iç hukuk düzeninde alınması gereken genel tedbirleri belirleme yükümlülüğü de yüklemektedir<sup>68</sup>.
54. Dolayısıyla, ihlâllere son vermek için genel önlemler alınması bağlayıcı bir koşuldur ve Bakanlar Komitesi tarafından denetlenir. Bu tür genel tedbirler, yeni mevzuat veya mevzuat değişikliği, yeni kurumlar, mekanizmalar, usuller, savcılarının atanması, yer değiştirmesi, terfisi, değerlendirilmesi ve görevden alınması için yeni kriterler, savcılar hakkındaki disiplin soruşturmaları için yeni güvenceler, etik standartların geliştirilmesi ve diğer tedbirleri içerebilir.
55. Bu nedendir ki CCPE, savcılarının bağımsızlığına ilişkin olarak AİHM içtihadında geliştirilip zorunlu genel tedbirler çerçevesinde hayata geçirilebilecek unsurları açıkça gösteren bu Görüşü hazırlamayı gerekli görmüştür.
56. Aynı zamanda, Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen ve savcılarının bağımsızlığı konusunda yukarıda belirtilen tüm hususlarda ayrıntılı bir rehberlik sunan tavsiye niteliğinde çok önemli belgeler bulunmaktadır. Bunlar arasında özellikle savcılarla ilgili önceki CCPE Görüşleri ve Venedik Komisyonu Raporları yer almaktadır. Bakanlar Komitesi, bu belgelerde yer alan tavsiyelerin üye devletlerde uygulanmasını kuvvetle savunmakta ve de genellikle ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmektedir. Bu belgeler, üye devletlerde yargı ve savcılarla ilgili reformlar için bir temel teşkil etmektedir ve Avrupa Konseyi'nin hem ikili hem de çok taraflı işbirliği faaliyetleri, AİHM içtihadının yanı sıra bu tavsiye niteliğindeki belgeleri de büyük ölçüde dikkate almaktadır.
57. CCPE, AİHM'nin bazı kararlarında, örneğin Mahkeme'nin savcılarının bağımsızlığından açıkça söz ettiği kararda<sup>69</sup>, CCPE Görüşlerine atıflarda bulunulduğunu belirtmektedir. CCPE ayrıca, tavsiye

<sup>67</sup> *Martínez Esquivia/Kolombiya davası*, §§95-96.

<sup>68</sup> Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ve uygulanmasına ilişkin AİHS'nin 46. maddesine bakınız.

<sup>69</sup> *Kovesi/Romanya*, no. 3594/19, § 208.

niteliğindeki belgelerinin, diğer kaynakların yanı sıra, AİHM tarafından belirli davalarda kararın hazırlanmasında kullanılmış olmasını memnuniyetle karşılamaktadır<sup>70</sup>.

## F. Savcıların fiili bağımsızlığını güçlendiren ulusal mahkeme kararları

58. CCPE'nin de altını çizdiği gibi, Avrupa Konseyi üye devletleri farklı savcılık kurumları da dahil olmak üzere farklı hukuk sistemlerine sahiptir. Bununla birlikte, ulusal savcılık sisteminden bağımsız olarak,<sup>71</sup> üye devletlerdeki Yüksek Mahkemeler, Yargıtay, Yüksek İdare Mahkemeleri ve Anayasa Mahkemelerinin kararlarında, savcılar ve savcılık kurumlarının bağımsızlığı konusu çeşitli bağlamlarda ele alınmıştır.
59. Yıllar içinde, bu tür kararlar, üye devletlerde savcılarının statüsü ve savcılık mesleğinin farklı yönleriyle ilgili çeşitli durumlar için çözüm olarak kabul edilmiş ve büyük ölçüde AİHM içtihadının yanı sıra Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin tavsiyeleri ve CCPE, CCJE, Venedik Komisyonu, GRECO gibi Avrupa Konseyinin diğer kilit organlarının görüşleri rehber alınmıştır.
60. Üye devletler, bu Görüşün hazırlanması sürecinde kendilerine iletilen ankete verdikleri yanıtlarda, ulusal düzeydeki bu en yüksek yargı organlarının savcılarının bağımsızlığı ve tarafsızlığını güçlendiren kararları hangi bağlamda aldıklarını özellikle belirtmişlerdir. Aşağıda yalnızca analiz edilen en önemli hususlar sıralanmıştır ki yoğunlukları tartışılan konuların geniş bir yelpazeye yayıldığını da gösterir.
- Savcılık kurumunun anayasal statüsü ve bağımsızlığı, Savcılık kurumunun konumu, Savcılık kurumu ve savcılarının bağımsızlığı, savcılık teşkilatı içindeki hiyerarşinin sınırları, kabûl edilebilirliği ve özerkliği<sup>72</sup>;
  - Savcılarının ve Başsavcının atanması ve görevden alınması, başsavcılarının görev yerinin değişikliği<sup>73</sup>;
  - Talimatlar, savcılık faaliyetine müdahale ve yürütme ve yasama erkleriyle ilişkiler<sup>74</sup>;
  - Savcılarının maaşları, COVID - 19 salgını nedeniyle maaş kısıtlamaları, emekli maaşlarının yeniden hesaplanması<sup>75</sup>;
  - Savcılık Yasası'nın bazı hükümlerinin (örneğin, Başsavcının seçimi, atanması, görevden alınması ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun oluşumuna ilişkin yeni usul, emeklilik düzenlemesi) ve diğer yasal düzenlemelerin anayasaya uygunluğunun denetlenmesi<sup>76</sup>;

<sup>70</sup> Kovese/Romanya davası kararında, no. 3594/19, Roma Şartı da dâhil olmak üzere savcılara ilişkin Avrupa normları ve ilkelerine ilişkin CCPE Görüşü No. 9 (2014); kararın 91. paragrafına atıfta bulunulmuştur.

<sup>71</sup> Her üye devlette savcılık kurumunun devlet erkleri sistemi içerisindeki farklı statüsüne ilişkin olarak, Cumhuriyet Savcılığı çoğunlukla yürütme veya yargı erki olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak, Savcılığın daha ziyade, üç devlet erkinin klasik üçlüsünün dışında kalan, kendine özgü bir organ olarak tanımlanabileceği varsayılabilir.

<sup>72</sup> Ermenistan, Bulgaristan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Polonya, Portekiz.

<sup>73</sup> Çek Cumhuriyeti, İtalya, Litvanya.

<sup>74</sup> Kıbrıs, Macaristan, Litvanya, Lüksemburg.

<sup>75</sup> Çek Cumhuriyeti, Letonya, Slovenya, Ukrayna.

<sup>76</sup> Moldova Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Ukrayna.

- Başsavcılığın faaliyetleri hakkında Başsavcı tarafından Cumhurbaşkanına, Parlamentoya veya Hükûmete ve Yüksek Yargı Konseyine rapor verilmesi; raporların niteliği; derdest davalar<sup>77</sup> hakkında bilgi verilmesi ve yıllık raporun Parlamento tarafından onaylanmaması durumunda Başsavcının görevden alınması<sup>78</sup>;
- Bir siyasetçinin yolsuzluk suçlarından yargılandığı çeşitli davalarda görev almış olan savcılar ve hâkimler dâhil kamu görevlilerinin siyasal sorumluluğunun araştırılması ve belirlenmesi için Meclis Komisyonu kurulması<sup>79</sup>;
- Savcıların ceza yargılamalarındaki konumu (yargılama öncesi soruşturmanın hukuka uygunluğunun denetlenmesi, soruşturma organı ile savcı arasındaki ilişkiler; zorunlu ceza yargılaması/kovuşturma mecburiyeti)<sup>80</sup>;
- Savcının ceza hukuku alanı dışındaki konumu<sup>81</sup>.

61. Ulusal mahkemelerin, savcılarının fiilî bağımsızlığını güçlendiren kararları, uluslararası mahkemelerin ve özellikle AİHM'nin içtihadının üye devletlerdeki savcılarının fiilî bağımsızlığı üzerindeki olumlu ilerici etkisinin örneklerinden biridir. Yukarıda gösterildiği gibi, bu tür kararlar savcılık statüsü ve mesleğinin geniş bir yelpazesini ilgilendirmektedir ve özellikle yargı ve savcılık reformlarının yeterince olumlu sonuçlar vermediği durumlarda ihtiyaç duyulmaktadır.
62. Ulusal yargı makamları Avrupa Konseyi tarafından kuvvetle desteklenmekte ve AİHM içtihadına ek olarak, Avrupa Konseyi organları tarafından geliştirilen tavsiye niteliğindeki standartlara, özellikle de Avrupa çapında görev yapan savcılarının sesini ve bakış açısını yansıtan ve savcılarının ulusal hukuk sistemleri içindeki önemli sorumluluklarını yerine getirirken bağımsız, tarafsız ve etkili bir şekilde çalışabilmelerini sağlamayı amaçlayan CCPE bulgularına dayanmaktadır.
63. Hem AİHM içtihadından hem de Avrupa Konseyi organlarının tavsiye içeren bulgularından doğan faydalı sonuçların bu şekilde bir araya getirilmesi, ulusal yargı makamlarına ulusal düzeyde savcılarının fiilî bağımsızlığını güçlendirmek için uygun bir bağlamsal çerçeve sağlamaktadır. Bu durum, savcılarının tarafsız bir şekilde çalışmalarına ve AİHS hükümlerini daha etkin şekilde uygulamalarına önemli ölçüde yardımcı olmakta, bu da ulusal düzeyde daha fazla uyumsuzluğu çözmelerini sağlayarak, mükerrer olanlar dâhil AİHM'e artan dava akışını önlemektedir.

### **III. Genel olarak yargının ve özel olarak savcılarının fiilî bağımsızlığına ilişkin antlaşma organlarının kararları**

64. Sivil/medenî ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin taraf devletlerce uygulanmasını izleyen bağımsız uzmanlar organı İnsan Hakları Komitesi (bundan sonra İHK olarak anılacaktır), yargı ve savcılık bağımsızlığına ilişkin bir dizi önemli tavsiyede bulunmuştur.
65. Adı geçen Sözleşmeye taraf olan tüm devletler, İHK'ye, Sözleşme kapsamındaki hakların uygulanma süreciyle ilgili düzenli olarak rapor vermekle yükümlüdür. Buna mukabil İHK, ilgili devlet hakkında bir nihaî gözlem raporu yayımlar. İHK'nin savcılara ve savcılık faaliyetlerine ilişkin kaygılarının birçoğu, taraf devletlerce sunulan raporların incelenmesinin ardından yayımlanan nihâî gözlem raporlarında ifade edilmektedir.

<sup>77</sup> Bulgaristan.

<sup>78</sup> Macaristan, Litvanya.

<sup>79</sup> Macaristan, Slovenya.

<sup>80</sup> Ermenistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İtalya, Kuzey Makedonya.

<sup>81</sup> Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Rusya Federasyonu.

66. Söz konusu endişeler, adalet sisteminin reformu ve âdil yargılanma güvencelerine tam olarak uyulmasıyla ilgili olup hem yargı hem de savcılık kurumunun bağımsızlığını güçlendirme ihtiyacına işaret etmektedir<sup>82</sup>.
67. Bu bağlamda, soruşturma makamlarının yürütme erki<sup>83</sup>, Cumhurbaşkanı<sup>84</sup> veya yasama erki<sup>85</sup> karşısında bağımsızlığı dâhil yargının bir bütün olarak bağımsızlığının sağlanması için gerekli özen gösterilmelidir.
68. Yargıda disiplin idaresi, bağımsız bir organın sorumluluğunda olmalı; hâkim ve savcılara, ufak kural ihlalleri veya yasanın tartışmalı bir yorumu nedeniyle disiplin cezası verilmesini önlemek için yeterli güvence bulunmalıdır.<sup>86</sup> Böyle bir bağımsız organ, örneğin bir Yüksek Savcılar Kurulu, meslekî özyönetim organlarınca seçilen savcılardan oluşmalıdır.<sup>87</sup>
69. Bu itibarla, hâkim<sup>88</sup> ve savcılarının<sup>89</sup>, seçimi, disiplini, değerlendirilmesi ve daimi kadroya atanması ile görevden alınmalarına ilişkin kararlar, dolayısıyla görev güvencelerinin sağlanması<sup>90</sup>, yasada açıkça belirtilen nesnel kriterlere dayanmalıdır<sup>91</sup>.
70. Yolsuzlukla etkin şekilde mücadele edilmesi<sup>92</sup> ve hem hâkimler hem de savcılar tarafından yargıda yolsuzluğun önlenmesi<sup>93</sup> gerektiğine ilişkin endişeler de dile getirilmiştir.
71. Bazı ülkelerle ilgili olarak, hesap verebilirliğin zayıflamasına veya mahkemelerin işleyişine müdahale edilmesine yol açabileceği durumlar açısından Başsavcının olası geniş yetkilerine ilişkin endişeler de yer almıştır<sup>94</sup>.
72. Taraf devlet raporlarının incelenmesi ve nihaî gözlem raporlarının yayınlanmasına ek olarak, Sözleşme'ye Ek Birinci İhtiyari Protokol, İHK'ye, AİHS kapsamında AİHM tarafından yürütülen faaliyete benzer şekilde, Protokol'e taraf devletlerin Sözleşme'yi ihlâl ettiği yönündeki iddialarla yapılacak bireysel şikâyetleri inceleme yetkisi vermektedir.<sup>95</sup>

---

<sup>82</sup> Nihâî gözlem raporu: Angola,2019.

<sup>83</sup> Nihâî gözlem raporları: Azerbaycan, 2016; Orta Afrika Cumhuriyeti, 2020; Çek Cumhuriyeti, 2019; Ekvator Ginesi, 2019; Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti, 2018; Nijer, 2019; Paraguay, 2019; Romanya, 2017; Esvatini, 2017; Tacikistan, 2019.

<sup>84</sup> Nihâî gözlem raporu, Belarus, 2018.

<sup>85</sup> Nihâî gözlem raporları: Çek Cumhuriyeti, 2019; Guatemala, 2018; Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti, 2018; Paraguay, 2019; Sırbistan, 2017; Tacikistan, 2019; Vietnam, 2019; Angola, 2019.

<sup>86</sup> Nihâî gözlem raporu: Azerbaycan, 2016; Belarus, 2018; Bulgaristan, 2018.

<sup>87</sup> Nihâî gözlem raporu: Çek Cumhuriyeti, 2019.

<sup>88</sup> Nihâî gözlem raporu: Azerbaycan, 2016.

<sup>89</sup> Nihâî gözlem raporu: Belarus, 2018; Vietnam, 2019.

<sup>90</sup> Nihâî gözlem raporu: Orta Afrika Cumhuriyeti, 2020; Çek Cumhuriyeti, 2019; Ekvador Ginesi, 2019; Guatemala, 2018; Moğolistan, 2017; Nijer, 2019.

<sup>91</sup> Nihâî gözlem raporu: Ekvador Ginesi, 2019; Guatemala, 2018; Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti, 2018; Moğolistan, 2017; Tacikistan, 2019.

<sup>92</sup> Nihâî gözlem raporu: Azerbaycan, 2016; Guatemala, 2018.

<sup>93</sup> Nihâî gözlem raporu: Angola, 2019; Orta Afrika Cumhuriyeti, 2020; Ekvador Ginesi, 2019; Moğolistan, 2017; Paraguay, 2019.

<sup>94</sup> Nihâî gözlem raporu: Bulgaristan, 2018; Tacikistan, 2019.

<sup>95</sup> Komite, 2021 yılı Temmuz ayında gerçekleştirilen 132. oturumun sonunda, 1979 yılından bu yana benimsediği 1.532 Görüşün 1.278'inde (%83,4) Sözleşmenin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

73. İHK, yerleşik içtihadına göre, Sözleşme'nin 39 (2) maddesi uyarınca, taraf devletlerin mutabakatıyla kendi usûl kurallarını belirleme yetkisine sahiptir. Sözleşme'ye taraf bir devlet, İhtiyarî Protokol'e taraf olmakla, İHK'nin, Sözleşme'de belirtilen haklardan herhangi birinin ihlâlinden mağdur olduğunu iddia eden, kendi yargı yetkisine tabi bireylerden gelen başvuruları alma ve değerlendirme yetkisini tanımış olur (İhtiyari Protokol, Önsöz ve Madde 1). Bir Devletin İhtiyarî Protokol'e taraf olması, Komite'nin bu tür başvuruları ele almasına ve bunları inceledikten sonra Görüşlerini taraf devlete ve ilgili bireye iletmesine izin vermek ve bunu mümkün kılmak için Komite ile işbirliği yapma taahhüdünü içerir (Madde 5 (1) ve (4)). Bir taraf devletin, Komite'nin başvuruları ele alıp incelemesini ve görüşlerini açıklamasını engelleyecek ya da zorlaştıracak herhangi bir eylemde bulunması, İhtiyari Protokol'ün 1. maddesi kapsamındaki yükümlülükleriyle bağdaşmaz<sup>96</sup>.
74. İHK, başta yargı bağımsızlığı olmak üzere, Sözleşme'de yer alan haklarla ilgili olarak, pek çok açıdan AİHM içtihadına benzer kapsamlı bir karar ve Görüş külliyatına sahiptir<sup>97</sup>.
75. İHK, Sözleşme uyarınca mahkemelerin, yasama ve yürütmeden bağımsız olan veya belirli durumlarda adli kovuşturmalarda hukuki konularda karar verirken yargı bağımsızlığına sahip olan, yasayla kurulmuş bir organ olduğunun altını çizmiştir.<sup>98</sup> Cezai suçlamalarla karşı karşıya kalan kimsenin böyle bir organa erişim hakkı sınırlanamaz ve mahkeme teşkil etmeyen bir organ tarafından verilen herhangi bir cezaî hüküm, bu hükümle bağdaşmaz.<sup>99</sup>
76. İHK ayrıca, Sözleşme kapsamında bir mahkemenin yetkili, bağımsız ve tarafsız olma koşulunun, herhangi bir istisnaya tâbi olmayan mutlak bir hak olduğunu eklemiştir.<sup>100</sup> Bağımsızlık koşulu, özellikle, hâkimlerin atanma için yeterlikleri ve atanma usûllerine, zorunlu emeklilik yaşına veya görev sürelerinin bitimine kadar görevde kalmalarına ilişkin güvencelere, terfi, nakil, görevden uzaklaştırma ve görevlerinin sona erdirilmesine ilişkin koşullar ile yargının, yürütme ve yasama organlarının siyasal müdahalelerine karşı fiili bağımsızlığını içermektedir.<sup>101</sup>

<sup>96</sup> Bkz. Genel Yorum No. 33 (2008), paragraf 8 ve 10; ve diğerlerinin yanı sıra, *Levinov/Belarus* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), paragraf 8.2; ve *Poplavny/Belarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010), paragraf 6.2, *Piandiong/Filipinler* (CCPR/C/70/D/869/1999 ve Corr.1), paragraf 5.1; *Maksudov/Kırgızistan* (CCPR/C/93/D/1461, 1462, 1476 ve 1477/2006), paragraf 10.1–10.3; ve *Yuzepchuk/Belarus* (CCPR/C/112/D/1906/2009), paragraf 6.2. Komite'nin Taraf Devletlerin İhtiyari Protokol kapsamındaki yükümlülüklerine ilişkin 33 (2008) sayılı genel yorumunun 19. Paragrafında belirtildiği üzere, geçici tedbirleri uygulamadaki başarısızlık, İhtiyari Protokol kapsamında oluşturulan bireysel iletişim usulüne bütünüyle iyi niyetle saygı gösterme yükümlülüğü ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle İHK, bir taraf Devletin, kendisine iletilen geçici tedbir talebine saygı göstermeyerek, İhtiyari Protokol'ün 1. maddesi kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmediği görüşündedir.

<sup>97</sup> İHK'ye göre, Sözleşme İhtiyari Protokolü kapsamında taraf devletlerin yükümlülüklerine ilişkin 33 (2008) sayılı Genel Yorum'da ifade edildiği üzere (bkz. para 11), İnsan Hakları Komitesi'nin bireysel başvuruları değerlendirme işlevi bir yargı organı işlevi olmasa da, İhtiyari Protokol kapsamında Komite tarafından açıklanan görüşler bir yargı kararının bazı önemli özelliklerini taşımaktadır. Komite üyelerinin tarafsızlığı ve bağımsızlığı, Sözleşmenin dilinin dikkate alınarak yorumlanması ve kararların belirleyici niteliği de dâhil olmak üzere, bu görüşlere yargısal bir ruhla varılmaktadır.

<sup>98</sup> Sözleşme'nin mahkemeye erişim hakkı ve ilgili ilkelere ilişkin 14. maddesine dair yorumunda.

<sup>99</sup> Mahkemeler ve yargı mercileri önünde eşitlik ve adil yargılanma hakkıyla ilgili İHK'nin 32 (2007) sayılı Genel Yorumu, paragraf 18.

<sup>100</sup> Bildiri No. 263/1987, Gonzalez del Rio/Peru, paragraf 5.2.

<sup>101</sup> Mahkeme ve yargı makamları önünde eşitlik ve adil yargılanma hakkıyla ilgili İHK'nin 32 (2007) sayılı Genel Yorumu, paragraf 19.

77. İHK'ye göre, devletler, yargının bağımsızlığını güvence altına alan özel tedbirler almalı, yargı mensuplarının atanması, ücretlendirilmesi, görev süreleri, terfileri, görevden uzaklaştırılmaları, görevden alınmaları ile kendilerine karşı uygulanan disiplin yaptırımlarına ilişkin açık usûller ve nesnel kriterler belirleyen kanunların kabulü veya anayasa yoluyla hâkimleri karar alma süreçlerinde her türlü siyasal etkiden korumalıdır.<sup>102</sup> Yargı ve yürütmenin işlev ve yetkilerinin birbirinden açıkça ayırt edilemediği ya da yürütmenin yargı mensuplarını kontrol edebildiği veya yönlendirebildiği bir durum bağımsız mahkeme kavramıyla bağdaşmaz.<sup>103</sup> Hâkimlerin çıkar çatışmalarına ve tehditlere karşı korunması gereklidir. Bağımsızlıklarını korumak amacıyla, görev süreleri, bağımsızlıkları, güvenlikleri, yeterli ücretleri, hizmet koşulları, emeklilikleri ve emeklilik yaşları dâhil olmak üzere, hâkimlik statüleri yasalarla yeterli ölçüde güvence altına alınmalıdır<sup>104</sup>.
78. Hâkimlerin görevden alınmasına ilişkin olarak İHK, ancak ciddî görev suiistimali veya yetersizlik gerekçeleriyle, anayasa veya yasada belirtilen nesnellik ve tarafsızlığı güvenceye alan adil usûller uyarınca görevden alınabileceğine işaret etmiştir.<sup>105</sup> Hâkimlerin yürütme tarafından, örneğin atandıkları sürenin bitiminden önce, kendilerine belirli bir gerekçe gösterilmeden ve görevden alınmaya itiraz edebilecekleri etkili bir yargısal koruma sağlanmadan görevden alınmaları yargı bağımsızlığı ile bağdaşmaz.<sup>106</sup> Aynı durum, örneğin, yolsuzluk yaptığı iddia edilen hâkimlerin, yasada öngörülen usûllerin hiçbirine uyulmaksızın yürütme tarafından görevden alınması hâlinde de geçerlidir.<sup>107</sup>
79. Tarafsızlık kavramı ile ilgili olarak İHK iki ilke belirlemiştir :<sup>108</sup> 1) hâkimler, kararlarının kişisel önyargı veya tarafsızlıktan etkilenmesine izin vermemeli ve taraflardan birinin çıkarlarını diğerinin aleyhine olacak şekilde destekleyecek tavır ve tutumlardan kaçınmalıdır; <sup>109</sup> 2) bir mahkeme makul bir gözlemciye de tarafsız görünmelidir. Ulusal yasalar uyarınca görevden alınması gereken bir yargıcın katılımından büyük ölçüde etkilenen bir yargılamanın normalde tarafsız olduğu düşünülemez.<sup>110</sup>
80. İHK ayrıca, kişi özgürlüğü ve güvenliği ile ilgili olarak; gözaltının kesinlikle gerekenden daha uzun sürmediğini, olası gözaltı süresinin toplam uzunluğunun sınırlı olduğunu ve Sözleşme kapsamındaki güvencelere tamamen uyulduğunu göstermek için, bir mahkeme veya hâkimlerle aynı bağımsızlık ve tarafsızlık niteliklerine sahip başka bir yargı heyeti tarafından yapılacak hızlı ve düzenli bir incelemeyi zorunlu bir güvence olarak görmektedir.<sup>111</sup>
81. Ayrıca, yakalanan veya gözaltına alınan kişinin derhal bir hâkim veya yasayla yargı yetkisini kullanmaya yetkili kılınmış başka bir görevli önüne çıkarılma hakkı ile ilgili olarak, bu hak, bir ceza soruşturması veya kovuşturmasındaki gözaltının adlî denetime tâbi tutulmasını amaçlanmaktadır.<sup>112</sup>

<sup>102</sup> Nihâî gözlem raporu: Slovakya, CCPR/C/79/Add.79 (1997), paragraf 18.

<sup>103</sup> Bildiri No. 468/1991, *Oló Bahamonde/Ekvator Ginesi*, paragraf 9.4.

<sup>104</sup> Mahkemeler ve yargı mercileri önünde eşitlik ve adil yargılanma hakkıyla ilgili İHK'nin 32 (2007) sayılı Genel Yorumu, paragraf 19.

<sup>105</sup> Mahkemeler ve yargı mercileri önünde eşitlik ve adil yargılanma hakkıyla ilgili İHK'nin 32 (2007) sayılı Genel Yorumu, paragraf 20.

<sup>106</sup> Bildiri No. 814/1998, *Pastukhov/Belarus*, paragraf 7.3.

<sup>107</sup> Bildiri No. 933/2000, *Mundy Busyo ve diğerleri /Demokratik Kongo Cumhuriyeti*, paragraf 5.2.

<sup>108</sup> Mahkemeler ve yargı mercileri önünde eşitlik ve adil yargılanma hakkıyla ilgili İHK'nin 32 (2007) sayılı Genel Yorumu, paragraf 21.

<sup>109</sup> Bildiri No. 387/1989, *Karttunen/Finlandiya*, paragraf 7.2.

<sup>110</sup> A.y.

<sup>111</sup> İHK'nin özgürlük ve güvenlik haklarıyla ilgili 35 (2014) sayılı Genel Yorumu, paragraf 15.

<sup>112</sup> İHK'nin özgürlük ve güvenlik haklarıyla ilgili 35 (2014) sayılı Genel Yorumu, paragraf 32



82. İHK ayrıca, savcıların ifade özgürlüğü bağlamında korunması konusuna da değinmiş, hakaret suçunu düzenleyen yasaların, Sözleşme'ye uygunluğunu ve uygulamada ifade özgürlüğünü engellemeye hizmet etmeyecek şekilde özenle hazırlanması gerektiğine dikkati çekmiştir. İHK aynı zamanda, savcıların diğer kamusal figürlerle aynı konumda olmadıklarını ve hâkimler gibi, görevlerini etkili şekilde yerine getirebilmek için kamuoyunun güvenine ihtiyaç duyduklarını da kabul etmiştir.<sup>113</sup>
83. İHK, yargı işlevlerinin bağımsız şekilde yerine getirilmesi için temel bir güvence olan yargı bağımsızlığı ilkesinin, hâkim ve savcıların görevlerini yerine getirirken hiçbir korkutma, engelleme veya müdahale ile karşılaşmadan yasaları yorumlayıp uygulayabilmelerini ve olgular ile delilleri özgürce değerlendirebilmelerini gerektirdiğini eklemiştir. Bu çerçevede, hâkimler, kendilerini hâkimlik görevine uygunsuz kılan ciddî suçlar, yolsuzluk, görevi kötüye kullanma veya yetersizlik durumları haricinde, kararlarının içeriğinden ötürü ceza veya disiplin yaptırımlarına tabi olmamalıdır; bu gibi durumlarda, âdil yargılanma güvencelerine uygun usûllere göre hareket edilmelidir. Adlî hatalar, kararın bir üst mahkeme tarafından gözden geçirilmesi yoluyla düzeltilmelidir.<sup>114</sup>

## IV. Sonuçlar

### A. Savcılar ve savcılık kurumunun bağımsızlığına ilişkin olarak CCPE tarafından geliştirilen ilkeler

1. CCPE daha önceki Görüşlerinde savcılar ve savcılık kurumlarının bağımsızlığına ilişkin aşağıdaki temel ilkeleri geliştirmiştir:
  - Savcılar, hukuka ve hukukun üstünlüğü ilkesine tam saygı gösterilmesini ve hukukun ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanmasını temin amacıyla, ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetleri dâhil görevlerini yerine getirirken hukuk dışı müdahalelerden, hukuk dışı her tür etkiden ve siyasal baskıdan uzak olmalıdır;
  - Savcılarının statüsünü, bağımsızlığını, işe alımını, görev süresini ve kariyerini - tıpkı hâkimlerde olduğu gibi - şeffaf ve nesnel kriterler temelinde düzenleyen yasal bir çerçeve oluşturulmalıdır;
  - Savcılarının kariyerleri emekliliklerine kadar sürmelidir, zira yeniden atanmaya açık sınırlı süreli atamalar, savcılarının, kendilerini atayan makamların önceliklerine bağlı olarak taraflı kararlar vermesi riskini taşır;
  - Savcılarının ve savcılık kurumlarının iç ve dış bağımsızlığı Savcılar Kurulu gibi bağımsız bir organ tarafından sağlanmalıdır;
  - Savcılara ve savcılıklara verilen talimatlarda -içeriden de dışarıdan da-, bu tür talimatların yasallığı ve şeffaflığı gibi belirli güvenceleri içeren rehber ilkeler esas alınmalı ve amaç her zaman, insan hakları ve temel özgürlükler gözetilerek yasaları uygulamak olmalıdır;

<sup>113</sup> İHK'nin 35 (2014) sayılı Genel Yorumu, para 32; İHK Bildirim No. 2716/2016, Eglé Kusaitê/Litvanya, paragraf 8.7.

<sup>114</sup> İHK'nin 34 sayılı Genel Yorumu, para 5.5; İHK Bildirim No. 2844/2016, Baltasar Garzón / İspanya, paragraf 5.4.

- Savcılık kurumuna tahsis edilen malî, beşerî ve diğer kaynakların dağılımının yanı sıra savcılarının statüsü, ücretleri ve değerlendirilmeleri de, görevlerinin ve çalışmalarının önemine uygun olarak, hâkimlerde nasılsa ona paralel bir şekilde düzenlenmelidir;
- Savcılar görevlerini yerine getirirken kendileri ve uygun olduğu hallerde, aile üyeleri ve geçim kaynakları korunmalıdır.

**B. Uluslararası mahkemeler ile antlaşma organlarının, genel olarak yargı bağımsızlığı, özel olarak da savcılar ve savcılık kurumlarının bağımsızlığına ilişkin içtihat dökümü**

2. Bağımsız ve tarafsız bir mahkemede yargılanma hakkı hukukun üstünlüğünün temel değerlerinden biridir ve insan hakları ve temel özgürlüklere saygının da demokratik bir toplumda halkın adalet sistemine güveninin de temini açısından hayati önem taşıyan başlıca uluslararası ve bölgesel hukukî belgelerde güvence altına alınmıştır. Uluslararası mahkemeler ve antlaşma organları bu hakka ilişkin zengin ve köklü bir içtihadı sahiptir.
3. Söz konusu içtihadta, yargı bağımsızlığı kapsamlı bir şekilde incelenmiş olup savcılık kurumunun bağımsızlığı ve özerkliğine de atıflar yapılmıştır. CCPE'nin görüşü, savcılık kurumunun bağımsızlığı ve özerkliği, yargı bağımsızlığının vazgeçilmez bir bileşeni olduğundan, yargıyla ilgili uluslararası karar ve hükümlerin rehberliği, gerekli uyarlamalarla bir dereceye kadar savcılık kurumu için de geçerli olabilir.
4. Kökleri farklı hukuk kültürlerine dayanan ceza adaleti sistemleri Avrupa genelinde çeşitlilik göstermektedir. Farklılıklara rağmen, son yıllarda hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı için bir önkoşul olarak savcılık kurumlarının bağımsızlığı gerekliliğine dayanan önemli bir yakınlaştırıcı faktör ortaya çıkmıştır.
5. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı, demokratik bir toplumda hem mahkemelerin hem de soruşturma makamlarının siyasal baskıdan uzak tutulması gerektiğinin altı çizmektedir. Bu itibarla, bir devletin kovuşturma makamlarının bağımsızlığına ve siyasal tarafsızlığına olan güvenin korunması kamunun yararınaadır.
6. Bir soruşturmanın etkili olabilmesi için, soruşturmayı yürütmekten sorumlu kişilerin hukuken ve fiilen bağımsız ve tarafsız olması gerekir. Bu sadece soruşturulan kişilerle hiyerarşik veya kurumsal bir bağ olmaması değil, aynı zamanda uygulamada da bağımsızlık anlamına gelir.
7. Üye devletlerde savcılık kurumu için geçerli olan genel usul güvenceleri, ister yargı mensubu ister devlet memuru olsunlar, savcılarının kurumsal veya işlevsel bağımsızlığını güvence altına alan hükümleri içerir.
8. Bazı üye devletlerdeki savcılık sistemleri hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve üst kademe savcılar alt kademe savcılara emir ve talimat verme yetkisine sahiptir. Bu yapıya rağmen, üye devletlerin hukuk sistemlerinde üst kademe savcılarla ilgili ceza soruşturmalarından sorumlu organların etkinliğini ve bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir dizi güvence mevcuttur.
9. ABAD, belirli bir savcının Avrupa tutuklama emrini veren adli makam olarak geçerliliğini yorumlarken, geçerliliği için bir savcının şu üç kistası karşılamaını gerekli addetmiştir: adalet yönetiminde yer alması, tarafsız hareket etmesi, bağımsız olması ve diğerlerinin yanı sıra, belirli bir davada yürütme erkinden gelecek bir talimata muhatap olma riskine maruz kalmaması. Ancak, bir savcının çıkardığı Avrupa tutuklama emri yargı denetimine tâbi olmalıdır.
10. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadına paralel olarak, güçler ayrılığında temel amaçlardan birinin hâkimlerin bağımsızlığını güvence altına

almak olduğunu ifade etmiş; ayrıca, yargı işlevlerinin yerine getirilmesi için elzem olan yargı erki bağımsızlığı gereği hâkimler için öngörülen güçlendirilmiş bağımsızlık güvencelerinin, yerine getirdikleri görevlerin niteliğine bağlı olarak savcılara da uygulanması gerektiğine karar vermiştir.

11. Söz konusu Mahkeme ayrıca, soruşturmadan sorumlu makamların hukuken ve fiilen bağımsız olması gerektiğini, bunun sadece hiyerarşik veya kurumsal bağımsızlığı değil, aynı zamanda uygulamada bağımsızlığı da gerektirdiğini belirtmiştir. Savcılar görevlerini yerine getirirken siyasal baskıya veya usulsüz engellemelere ve verdikleri kararlardan dolayı misillemeye maruz kalmamalıdır. Bu durum, görevden alınmaları veya haklarında disiplin soruşturması başlatılması için gerekli usûl güvencelerinin yanı sıra görev sürelerinde belirlilik ve görev güvencesini de gerektirir.
12. Sivil ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin uygulanmasıyla ilgili izleme faaliyeti yürüten bağımsız uzmanlardan oluşan İnsan Hakları Komitesi (İHK) de yargı ve savcılık bağımsızlığına ilişkin bir dizi tavsiyede bulunmuştur. Bu tavsiyelerin birçoğu, taraf devletlerin sunduğu raporların incelenmesi sonucunda yayımlanan bildirmede ifade edilmiş olup hem yargının hem de savcılık kurumunun bağımsızlığının güçlendirilmesi gerektiğine işaretle adalet sisteminde reform ve âdil yargılanma güvencelerine tam olarak uyulmasından yana tavsiyelerdir.
13. Bu bağlamda, savcılarının mesleğe seçilmesi, disiplin işlemleri, meslekî açıdan değerlendirilmeleri ve daimî göreve atanmaları ile görevden alınmalarına ilişkin kararlar ve dolayısıyla görev güvencelerinin sağlanması, kanunla açıkça öngörülen objektif kriterlere dayanmalıdır.
14. Taraf devletlerin raporlarını incelemenin ve sonuç bildiremeleri yayınlamanın yanı sıra, ICCPR'ye ek Birinci İhtiyari Protokol, İHK'ye ICCPR'nin ihlâl edildiği iddiasıyla yapılan bireysel şikâyet başvurularını inceleme yetkisi de vermektedir. Bu yetki, Protokol'e katılımları nedeniyle tüm taraf devletlerce tanınır. İHK içtihadına göre, yargı işlevlerinin bağımsız bir şekilde yerine getirilmesi için temel bir güvence olan yargı bağımsızlığı ilkesi, hâkim ve savcılarının görevlerini yerine getirirken korkutma, engelleme veya müdahaleye maruz kalmadan hukuku yorumlayıp uygulayabilmelerini ve olguları ve delilleri özgürce değerlendirebilmelerini gerektirir.

### **C. Uluslararası mahkemelerin ve antlaşma organlarının ilgili içtihatlarının savcılarının fiilî bağımsızlığı üzerindeki etkisi**

15. Uzun yıllar yargı bağımsızlığı ve son yıllarda da savcılık kurumunun bağımsızlığı hususuna eğilen uluslararası mahkemelerin ve antlaşma organlarının ilgili içtihatlarının yukarıdaki listesi, savcılarının hukukta ve uygulamada tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından önemli etkileri olabilecek yararlı unsurlar içermektedir.
16. Bu içtihat çeşitli yönleriyle, savcılıkların kurumsal bağımsızlığın yanı sıra, hem ceza adaleti sistemi içinde hem de savcılığa ceza adaleti sistemi dışında başka alanlarda da sorumluluklar verilen ülkelerde bireysel savcılarının işlevsel bağımsızlığının güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.
17. Özellikle savcılık kurumunun örgütsel özerkliği, savcılarının atanma, değerlendirilme ve görevden alınma süreçleri, görev süreleri, savcılarının işlerine karışılmaması ve kariyerlerine ilişkin diğer önemli hususlara ilişkin yasal çerçevenin bu tür bir içtihattan fayda göreceğine şüphe yoktur.
18. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadının temel farkı, bağlayıcı gücünden ve üye devletlerin AİHM kararlarıyla saptanan ihlalleri sona erdirmek için genel tedbirler alma yükümlülüğünden ileri gelmektedir. Bu süreç zorunludur ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından denetlenir.

19. Bu tür genel tedbirler arasında mevzuatın yenilenmesi veya değiştirilmesi, yeni kurumlar, mekanizmalar, usûl ve yöntemler, savcıların atanması, yer değiştirilmesi, terfi, değerlendirilmesi, görevden uzaklaştırılması ve görevden alınması için yeni kriterler, haklarında açılan disiplin soruşturmaları sırasında yeni güvenceler, etik standartlar geliştirilmesi ve sair tedbirler yer alabilir.
20. Avrupa Konseyi organları ve kurumlarınca geliştirilen ve savcılarının bağımsızlığı konusunda derinlemesine rehberlik sağlayan önemli tavsiye belgeleri de bulunmaktadır. Bu belgeler yumuşak hukuk standartları olarak iş görmekte ve Avrupa Konseyinin işbirliği faaliyetleri çerçevesinde üye devletlerdeki yargı ve savcılık kurumlarıyla ilgili reformlar için bir temel oluşturmaktadır.
21. Sonuç olarak, söz konusu bu yumuşak hukuk belgeleri, savcılarının ve savcılık kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığının hâkimler için geçerli olana benzer şekilde uygun bir yasal çerçeveye oturtulduğu daha âdil ve daha etkili bir yargı sistemi arayışını daha da artırmış olan uluslararası mahkemeler ve anlaşma organları için hem evrensel hem de bölgesel düzeyde bir esin kaynağı olabilir ve referans olarak kullanılabilir.

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