

Strazburg, 30 Kasım 2007

CCPE(2007)25

**AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ  
(CCPE)**

**Avrupa Savcılar Danışma Konseyinin (2007) 1 Sayılı Görüş'ü:**

**“Ceza Adaleti Alanında**

**Uluslararası İşbirliğini Geliştirme Yolları”**

CCPE'nin 2. Genel Kurul Toplantısında kabul edilmiştir

(Strazburg, 28-30 Kasım 2007)

## GİRİŞ

1. Avrupa Savcılarını Danışma Konseyi (CCPE), savcılık hizmetleriyle ilgili konularda görüş hazırlamak ve ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin 6 Ekim 2000 tarihli Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın etkili bir şekilde uygulanmasını teşvik etmek amacıyla 13 Temmuz 2005 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kurulmuştur. Hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı, *“yasa ihlallerinin cezai yaptırım gerektirdiği durumlarda, hem bireylerin haklarını hem de ceza adaleti sisteminin olması gereken etkinliğini dikkate alarak, toplum adına ve kamu yararına yasanın uygulanmasını sağlayan kamu yetkilileri”*<sup>1</sup> olarak savcılarının başlıca temel ilkelerini oluşturmaktadır.
2. Avrupa Konseyine Üye Devletlerin Devlet ve Hükümet Başkanlarının 3. Avrupa Konseyi Zirvesinde kabul edilen Varşova Bildirgesi<sup>2</sup> ve Eylem Planı, insan haklarının, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün geliştirilmesinde Avrupa Konseyinin rolünü ve terörizmle, yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadeleyi sürdürmeye ve Avrupa Konseyinin yasal araçlarını ve adli işbirliği mekanizmalarını daha da geliştirmeye yönelik taahhüdünü en yüksek siyasi düzeyde vurgulamıştır. Varşova Zirvesi, aynı zamanda, özellikle insan hakları<sup>3</sup>, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında Avrupa Birliği ile işbirliğini ve etkileşimi güçlendirme taahhüdünde de bulunmuştur.
3. Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın 37-39. paragrafları, cezai meselelerde uluslararası işbirliğine ilişkin bir dizi hüküm içermektedir, ki bunlar sonraki Açıklayıcı Not'ta genişletilmiştir. Bakanlar Komitesi özellikle şu saptamada bulunmuştur: *“Komite, mevcut uluslararası araçların ve tavsiyelerin sayısını ve bu alanın bizzat Avrupa Konseyi bünyesinde özel bir incelemenin konusunu oluşturduğu gerçeğinin yanı sıra genelde savcılığın cezai konularda uluslararası adli işbirliğinde oynadığı önemli rolü göz önünde bulundurarak, mevcut durumu iyileştirmek için pratik önlemler belirlemeye yoğunlaşmıştır”*. Bakanlar Komitesi, kurumsal uygulamada var olan uluslararası işbirliğinin önündeki engellerin ve özellikle her şeyden önce her ülkenin koordinasyon mekanizmalarına duyduğu ihtiyacın farkındadır. Tavsiye Kararı'nda, savcılarının *“karşılıklı adli yardım taleplerinin yerine getirilmesiyle ilgili tüm prosedürlere doğrudan veya yazılı bir teklif sunarak katılmaları gerektiği”* belirtilmektedir. Ulusal sistemlerin çoğunda, Cumhuriyet savcılarının, hem uluslararası işbirliğine aktif olarak katılmak konusunda, hem de ülkeleri suçluların iadesi, tutuklama emri ya da istinabeye ilişkin işbirliği talepleri aldığında sorumlulukları vardır. Bu ikili sorumluluk, işbirliğinin tüm yönleri ve daha genel düzeyde koordinasyon olanakları konusunda bir dizi bilgiyi ifade eder.
4. Bu Görüş, 29 Kasım 2006 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen CCPE Çalışması Genel Eylem Çerçeve Planı'na göre hazırlanmıştır<sup>4</sup>. Bu Görüş'te, cezai konularda uluslararası işbirliğinin ve karşılıklı adli yardımın güçlendirilmesine katkıda

<sup>1</sup> Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın 1. paragrafı.

<sup>2</sup> Varşova, 16 – 17 Mayıs 2005 – şu belgelere bkz: CM(2005)79 final ve CM(2005)80 final.

<sup>3</sup> CCPE, Cumhuriyet savcılarını yönelik insan hakları eğitimi konusunu daha sonra ele alacaktır.

<sup>4</sup> CCPE (2006)05 Rev final.

bulunan temel unsurlar, savcılar – hukukçu ve bu işbirliğinin ana aktörleri olarak – açısından vurgulanmak istenmektedir.

5. CCPE, cezai konularda uluslararası işbirliğiyle ilgili sorunların yalnızca savcılar için önemli bir endişe kaynağı olmadığını farkındadır. Suçluların iadesi, tutuklama emirleri ve yurtdışında delil toplama, esas olarak, Avrupa Konseyi bünyesinde Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi (CCJE) tarafından temsil edilen meslektaşlarımız olan hâkimlerin sorumluluğundadır. Yine Avrupa Konseyi bünyesinde, Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonunun (CEPEJ) yanı sıra Ceza İşlerinde İşbirliği Konusunda Avrupa Sözleşmelerinin İşleyişine İlişkin Uzmanlar Komitesi (PC-OC) aracılığıyla bu alanda<sup>5</sup> önemli rol oynayan Avrupa Suç Sorunları Komitesi (CDPC) gibi başka komiteler de vardır.
6. Bu Görüş çerçevesinde, CCPE, evrensel ve bölgesel yasal belgeleri, özellikle de Avrupa Konseyinin Ek'te yer alan ilgili sözleşmelerini dikkate almıştır. Ayrıca, Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi'nin (CCJE) uluslararası hukukun ve Avrupa hukukunun etkili bir şekilde uygulanmasında ulusal hâkimlerin rolüne ilişkin 9 (2006) sayılı Görüş'üne de atıfta bulunmaktadır.
7. CCPE, siyasi yetkililerin, yasaları uygulamakla yükümlü makamların ve savcılık temsilcilerinin cezai adalet alanında uluslararası işbirliğiyle ilgili konuları ele aldıkları çeşitli forumların, özellikle de organize suçlarla ilgili davalarda uzmanlaşmış savcıların 1. Pan-Avrupa Konferansı'nın (Caserta, 2000)<sup>6</sup>, 7. Avrupa Başsavcılar Konferansı'nın (Moskova, 2006)<sup>7</sup> ve Adalet ve İçişleri Bakanlarının Üst Düzey Konferansı'nın (Moskova, 2006)<sup>8</sup> çalışmaları ve sonuçlarını dikkate almıştır.
8. Bu Görüş'ü hazırlamak için CCPE, bilimsel bir uzmanın<sup>9</sup> desteğiyle, 30 üye devletin bu amaçla hazırlanmış bir ankete<sup>10</sup> verdiği yanıtları incelemiştir. Bu yanıtlara göre hazırlanan rapor, ceza hukuku alanında uluslararası işbirliğine ilişkin Avrupa Savcılar Konferansı'nın (Varşova, 4-5 Haziran 2007)<sup>11</sup> konusunu oluşturmuştur. Bu konferansa, Avrupa Birliği üyesi devletlerin çoğunun savcılık temsilcileri ile Avrupa Birliği'nin adli işbirliği organlarının (Eurojust ve cezai konularda Avrupa Yargı Ağı - EJM) temsilcileri katılmışlardır.
9. Bu yaklaşımda, CCPE, “ortak öncelikler ve işbirliği için odak alanları” arasında “insan hakları ve temel özgürlükler, hukukun üstünlüğü, adli işbirliği ve yeni zorlukların ele

---

<sup>5</sup> Özellikle, ceza hukuku alanında uluslararası işbirliğine ilişkin 56. CDPC (Avrupa Suç Sorunları Komitesi) Genel Kurul Toplantısı'nda alınan kararlara bakınız (Strazburg, 18 – 22 Haziran 2007).

<sup>6</sup> Avrupa Konseyi tarafından, Mafyayla Mücadele Ulusal Ofisi ve Napoli Üniversitesi II ile birlikte 8 – 10 Eylül 2000 tarihleri arasında Caserta'da (İtalya) düzenlenmiştir.

<sup>7</sup> Avrupa Konseyinin Rusya Federasyonu Başsavcılığı işbirliği ile birlikte düzenlediği, “Bireylerin Korunmasında Savcıların Rolü” konulu Avrupa Başsavcılar Konferansı'nın 7. oturumu (Moskova, 5 – 6 Temmuz 2006).

<sup>8</sup> Adalet ve İçişleri Bakanlıklarının Üst Düzey Konferansı (Moskova, 9 – 10 Kasım 2006): “Ceza Adaleti Alanında Avrupa Düzeyinde İşbirliğinin Geliştirilmesi”.

<sup>9</sup> Bayan Joana GOMES-FERREIRA, Savcı, Başsavcılık Bürosu (Portekiz). Şu rapora bakınız: CCPE-BU(2007)12.

<sup>10</sup> Belge CCPE-Bu (2006) 06

<sup>11</sup> Sonuçlar, CPE(2007)Concl1 belgesinde yer almaktadır.

alınması” gibi konuların yer aldığı belirten Avrupa Konseyi-Avrupa Birliği Mutabakat Zaptı’yla<sup>12</sup> da uyum içinde olmak istemektedir.

## MEVCUT DURUM VE EKSİKLİKLER

10. Uluslararası suç, terörizm ve yolsuzluk yoluyla topluma yöneltilen saldırılara devletler topluluğunun yanıtı olarak ceza adaleti alanında uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi esastır. Her ne kadar 1997 yılındaki Bakanlar Komitesi Kararı<sup>13</sup> özel olarak yolsuzlukla ilgili olsa da, daha genel bir uygulamaya da sahip olması nedeniyle burada belirtmekte fayda vardır: *“Yolsuzluk, Avrupa Konseyinin temel ilke ve değerlerine ciddi bir tehdit oluşturmakta, vatandaşların demokrasiye olan güvenini sarsmakta, hukukun üstünlüğüne zarar vermekte, insan haklarını yok saymakta ve sosyal ve ekonomik kalkınmayı engellemektedir”*.

11. Rec(2000)19 sayılı Tavsiye Kararı, incelenmekte olan alanda elde edilen bir dizi önemli başarı ile zenginleştirilmiştir:

- Avrupa Konseyi bünyesinde önemli sözleşmeler kabul edilmiştir. Şöyle ki: Cezai Meselelerde Karşılıklı Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi’ne Ek İkinci Protokol (CETS No. 182), Siber Suçlar Sözleşmesi (CETS No. 185) ve Bilgisayar Sistemleri Aracılığıyla İşlenen İrkçı ve Yabancı Düşmanlığı Niteliğindeki Eylemlerin Suç Sayılmasına ilişkin Ek Protokol’ü (CETS No. 189), Terörizmin Önlenmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi’ni Tadil Eden Protokol (CETS No. 190), Terörizmin Önlenmesine İlişkin Sözleşme (CETS No. 196), İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi (CETS No. 197) ya da Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, Haczi ve Müsaderesi ve Terörizmin Finansmanı Sözleşmesi (CETS No. 198). Ayrıca yine, Sınıraşan Organize Örgütlü Suçlara Karşı BM Palermo Sözleşmesi<sup>14</sup>, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi<sup>15</sup>, Nükleer Terörizm Eylemlerinin Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme<sup>16</sup>, Avrupa Birliği Üye Devletleri Arasında Cezai Meselelerde Karşılıklı Yardım Sözleşmesi<sup>17</sup> ve Medeni, Ailevi ve Cezai Konularda Hukuki İlişkilere ve Adli Yardıma İlişkin Bağımsız Devletler Topluluğu Sözleşmesi<sup>18</sup> adli işbirliğinin güçlendirilmesine hizmet etmiştir. Bununla birlikte, ilgili tüm devletlerin henüz bu sözleşmelere taraf olmadığını ve bazı sözleşmelerin şimdiye kadar yürürlüğe girmediğini belirtmekte yarar vardır. Bu durum, sözleşmelerin etkilerini en aza indirmekte ve hukukçular tarafından etkili bir şekilde uygulanmasını yavaşlatmaktadır. Ayrıca, yukarıda bahsedilen Moskova’daki Avrupa Başsavcılarını Konferansı’nda Avrupa Konseyinin ilgili belgelerindeki eksikliklerin altı çizilmiştir.

<sup>12</sup> 23 Mayıs 2007’de Strazburg’da imzalanmıştır.

<sup>13</sup> Bakanlar Komitesi tarafından 6 Kasım 1997’de kabul edilen, yolsuzlukla mücadelede yirmi temel ilkeye ilişkin (97) 24 sayılı karar.

<sup>14</sup> Sınıraşan Organize Örgütlü Suçlara Karşı BM Palermo Sözleşmesi, Palermo Konferansı’nda (12 – 15 Aralık 2000) imzalanmıştır.

<sup>15</sup> 9 – 11 Aralık 2003 tarihleri arasında Merida’da (Meksika) Yüksek Düzey Siyasi Konferans’ta imzalanmıştır.

<sup>16</sup> 13 Nisan 2005’te, BM Genel Kurulu’nun 91. genel kurul toplantısında A/RES/59/290 sayılı Karar ile kabul edilmiştir.

<sup>17</sup> 29 Mayıs 2000 tarihli Konsey Yasası ve Avrupa Birliği Antlaşması’nın 34. maddesi gereğince kabul edilmiştir.

<sup>18</sup> 7 Ekim 2002’de Kişinev’de (Moldova) imzalanmıştır.

- Avrupa Birliği bünyesinde, Avrupa tutuklama emrine ve Avrupa Birliği üye ülkeleri arasındaki teslim prosedürlerine ilişkin 2002 tarihli Konsey Çerçeve Kararı gibi yeni belgeler kabul edilmiş ve cezai meselelerde Eurojust, irtibat hâkimleri ve Avrupa Yargı Ağı gibi karşılıklı tanıma ilkesini uygulayan yeni organlar oluşturulmuştur.
- Çeşitli üye devletlerin yargı organları<sup>19</sup> arasında, ikili, bölgesel veya uluslararası anlaşmalar yoluyla karşılıklı adli yardım alanında giderek daha fazla doğrudan ilişki kurulmaktadır.

12. Ancak asıl yenilik, bu anlaşmalarda öngörülen diğer seçenekte yatmaktadır. Söz konusu anlaşmalar, bilgilerin bir ulusal adli makamdan<sup>20</sup> başka bir ülkenin adli makamına kendiliğinden iletilmesini sağlamaktadır. Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğunda tamam olarak yürürlükte olan hukuki belgeler, ulusal adli makamlara cezai suçları bildirme ve ilgili bilgileri iletme yetkisi vermektedir. Bakanlar Komitesinin Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nda savunulan bu uygulamaya göre, *“son olarak, farklı ülkelerin savcılarında kendiliğinden bilgi alışverişini kolaylaştıran mevcut mekanizmaların genişletilmesi olasılığı göz önünde bulundurulmalıdır.”*<sup>21</sup>

13. Şimdi, bu yeniliklere verilen pratik yanıtlar, yani ilgili uluslararası anlaşmaların üye devletlerin iç hukukunda ve uygulamalarında önemli değişikliklere yol açıp açmadığı ve en azından savcılarının bu yeni belgeleri kullanıp kullanmadıkları, eğer kullandıysa ne kadar kullandıkları ve bu yeni değişikliklerin farkında olup olmadıkları dikkate alınmalıdır.

14. CCPE tarafından yapılan ön çalışma<sup>22</sup>, kimi zaman işbirliği yoluyla sağlanan pragmatik çözümler ve bu sürece dâhil olan aktörler arasındaki doğrudan temas sayesinde uluslararası işbirliğinin 90'lı yıllardan beri geliştiğini göstermektedir. Bazı devletler, söz konusu aktörlerin giderek daha fazla uzmanlaşmasının ve karşılıklı adli yardım sistemi çerçevesinde sunulan fırsatlara ilişkin daha düzgün bir iç bilgilendirmenin altını çizmektedir.

15. Bununla birlikte, cezai konularda karşılıklı adli yardımlaşmanın gerekli gelişimini engelleyen ve günümüzde uluslararası işbirliği prosedürlerindeki aşırı uzunluğun nedeni olarak birçok unsur vurgulanmaktadır, özellikle:

- Pan-Avrupa adli işbirliği mekanizmaları günümüzün zorlukları ve ihtiyaçlarıyla her zaman uyumlu değildir;
- Yardım taleplerinin hazırlanışı (örneğin, çok kısa ya da çok fazla ayrıntı içeriyorsa; imzalanmamış, yeterince araştırılmamış, yanlış tercüme edilmiş, belirsiz ya da mevcut prosedüre uygun değilse, vb.) işbirliği sürecini aksatabilir; bu, çoğunlukla, eğitim eksikliği, prosedürlerin karmaşıklığı ve sağlanan kaynakların yetersizliğinden kaynaklanmaktadır;

<sup>19</sup> “Yargı organları” ifadesi burada geniş anlamda kullanılmış olup, cezai konularda uluslararası adli işbirliğinden sorumlu hâkimleri, savcılarını ve üst düzey icra makamlarını kapsamaktadır.

<sup>20</sup> Yukarıdaki dipnotta olduğu gibi.

<sup>21</sup> 39 sayılı Tavsiye Kararı'na ilişkin açıklama.

<sup>22</sup> Yukarıda bahsedilen CCPE-BU(2007)12 Raporu.

- Her ne kadar Cezai Meselelerde Karşılıklı Adli Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi (CETS No. 30) ve İkinci Ek Protokol'ü (CETS No. 182) taleplerin sunulması ve yerine getirilmesi için yetkili yargı makamları arasında doğrudan temas kurulmasını mümkün kılrsa da, taleplerin iletilmesi çoğu zaman yalnızca diplomatik kanallara bağlı kalmaktadır; bilgi eksikliği (yetkili makamların detayları) çoğu zaman taleplerin merkezi makamlar aracılığıyla yapılmasına neden olmaktadır; ayrıca, farklı iletişim kanallarının eşzamanlı olarak kullanılması, işbirliği prosedürünün sorunsuz bir şekilde uygulanması için bozucu bir faktördür;
- Karşılıklı yardım taleplerinin sayısındaki artış prosedürlerde tıkanıklığa yol açan bir faktördür; talepte bulunan makamlar, kimi zaman küçük davalarla ilgili taleplerin yerine getirilmesi nedeniyle sürekli olarak tıkanmaktadır;
- Taleplerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak Avrupa'da adli işbirliği kültürünün olmaması ve bir bakıma pratikte-eski uygulamada direnç gösterilmesi, işbirliği prosedürlerinin sistematik olarak iç prosedürlerin gerisinde kalmasına neden olmaktadır.

16. Ancak, asıl zorluklar hukuk sistemleri arasındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Delillerin elde edilme yolları, çifte cezai sorumluluk ya da *ne bis in idem* ilkesi, talepte bulunan makamın yetkisi ya da gıyabi/sanığın yokluğunda (*in absentia*) yargılama sistemi, sistemler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak için uluslararası düzeyde birbiriyle daha tutarlı olması gereken başlıca kavram ve prosedür örnekleridir. Bu sistemlerin karşılıklı olarak daha iyi bilinmesi bu işbirliğini geliştirmeye de katkı sağlayacaktır.
17. Suçluların iadesi konusunda daha fazla zorluk yaşanmaktadır. Örneğin, siyasi gerekçelerden bahsedildikten sonra iptal edilen iade prosedürleri, aynı yasal düzenlemenin yorumlanması kavramının farklılaştığını veya vatandaşları iade etmenin imkansızlığını yinelemiştir.
18. Genel olarak eleştirilen bir başka olumsuz yön ise, objektif bir neden olmaksızın yaşanan gecikmelerdir. Burada söz konusu olan, yapısal ya da hukuki bir sorun değil, hiç bir yasal gerekçesi olmayan mesleki bir işlev bozukluğudur.
19. Bu nedenle, cezai konularda hem merkezi makamlar düzeyinde hem de bu işbirliğindeki münferit aktörler düzeyinde gerçek bir uluslararası adli işbirliği kültürünü oluşturmak için bir takım önlemler ve araçlar geliştirilmelidir.
20. Bu bağlamda CCPE, organize suç davalarında uzmanlaşan savcıların Birinci Pan-Avrupa Konferansı'nın<sup>23</sup> bu yönde tavsiyelerde bulunup "*savcılar arasındaki temas ve bilgi değişiminin daha yapısal bir şekilde düzenlenmesini*" önerdiğini ve "*Avrupa Konseyi İrtibat Grubu ile Eurojust (...) arasında temas kurulması gerektiğini*" belirterek, "*Avrupa Konseyini genel olarak savcılar ve özel olarak organize suç davalarında uzmanlaşan savcılar arasında teması ve bilgi değişimini gayriresmî olarak düzenleyecek, az sayıda savcıdan oluşan ve mevcut mekanizmaları tamamlayan bir irtibat grubu kurmaya*" davet ettiğini hatırlatmaktadır.

<sup>23</sup> Yukarıya bkz.

21. Benzer şekilde, Kasım 2006’da Moskova’da bir araya gelen Avrupa Adalet ve İçişleri Bakanları<sup>24</sup>, “*özellikle terörle mücadele, yolsuzluk ve organize suçlar, insan ticareti ve siber suçlar alanlarında uluslararası adli işbirliğinden sorumlu olanlar arasındaki temasları kolaylaştırmak üzere bir ulusal irtibat noktaları ağının geliştirilmesi*” fikrini desteklemişlerdir.

## **CCPE TARAFINDAN YAPILAN TAVSİYELER**

22. CCPE, son yıllarda kabul edilen Avrupalı ve uluslararası belgeler düzeyinde cezai konularda uluslararası işbirliğindeki büyük gelişmelerin yanı sıra bu işbirliğinin aktörleri arasındaki değişimi kolaylaştırmak üzere ortaya konan kurumsal yapıları ve uygulayıcılar arasında geliştirilen etkili temasları vurgulamaktadır. CCPE, Avrupa Konseyinin ilgili organlarıyla üye devletleri, ceza hukuku alanında çeşitli üye devletler arasında ve hatta bunun da ötesinde Avrupa düzeyinde gerçek bir adli işbirliği kültürünün geliştirilmesi için kurumsal, normatif ve kişiler arası koşulları oluşturmaya yönelik çabalarını sürdürmeye ve yoğunlaştırmaya teşvik etmektedir.

### ***Uluslararası işbirliğinin normatif çerçevesi dâhilinde hareket etmek***

23. Uluslararası işbirliğinin normatif çerçevesini güçlendirmek ve karşılıklı yardımlaşayı somut olarak uygulamakla yükümlü olan hukukçuların günlük çalışmalarını iyileştirmek için CCPE, ilgili sözleşmelerin – özellikle yukarıda 11. paragrafta belirtilenler – ilgili devletler ve özellikle Avrupa Konseyine üye devletler tarafından hemen onaylanıp etkin bir şekilde uygulanmasının önemli olduğunu hatırlatmaktadır.

24. Ayrıca, CCPE, Avrupa Konseyinin ilgili belgelerini modernleştirmeyi amaçlayan PC-OC bünyesinde yürütülmekte olan çalışmaları tamamen desteklemektedir. CCPE, 7. Avrupa Başsavcılar Konferansı’nın (Moskova, 2006)<sup>25</sup> sonuçlarına dayanarak, Bakanlar Komitesini ve Avrupa Konseyinin yetkili komitelerini suçluların iadesi, karşılıklı yardım ve ceza kovuşturmalarının nakli ile ilgili belgeleri güncelleme çalışmalarına öncelik vermeye davet etmektedir. Bu çalışmaların amacı, sistemler arasında karşılıklı güvene dayalı daha esnek işbirliği prosedürleri oluşturmak ve böylece, iadesi istenen kişinin rızasına dayalı, ancak temel haklarının tamamen teminat altına alındığı basitleştirilmiş bir teslim prosedürünü hızlandırmaktır.

25. Bu bağlamda CCPE, Bakanlar Komitesine cezai konularda uluslararası işbirliğine ilişkin kapsamlı bir Avrupa Konseyi sözleşmesini hazırlama olanağını değerlendirmesini tavsiye etmektedir<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Yukarıya bkz.

<sup>25</sup> Yukarıya bkz.

<sup>26</sup> Avrupa Konseyi Genel Sekreteri T. Davis, 18 Haziran 2007 tarihinde Avrupa Suç Sorunları Komitesinin (CDPC) 56. oturumunda yaptığı açılış konuşmasında, on yıl kadar önce başlatılan bu girişimin yeniden canlandırılmasını önermiştir: “Buradaki amaç, cezai konularda uluslararası işbirliğiyle ilgili tüm mevcut sözleşmelerimizi güncellemek, daha etkili kılmak ve tek bir ‘çatı’ altında toplamak olmalıdır. Bunun uzun vadeli, iddialı ve muhtemelen tartışmalı bir proje olduğunu biliyorum, ancak suçla mücadele konusunda o kadar hırslı olabileceğimizi düşünmüyorum”. Böyle bir Sözleşme taslağı birkaç yıl önce hazırlandı, ancak daha sonra rafa kaldırıldı.

26. CCPE, ayrıca, üye devletlerin yasama organlarını, uluslararası işbirliğinin etkili bir şekilde yürütülmesi için ulusal prosedürleri – özellikle suçluların iadesi konusunda işbirliği taleplerinin yerine getirilmesine engel teşkil etmeyecek şekilde – basitleştirme olasılığını incelemeye davet etmektedir. Her hâlükârda, bu basitleştirilmiş prosedürler ilgili kişilerin haklarına tam olarak saygı göstermelidir.

### ***Uluslararası işbirliğinin kalitesine göre hareket etmek***

27. Özellikle Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'na (özellikle 38. maddesi), Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyinin (CCJE) ulusal düzeyde ve Avrupa düzeyinde hâkimlerin uygun başlangıç ve hizmet içi eğitimlerine ilişkin 4(2003) sayılı Görüş'ü<sup>27</sup> ile uluslararası hukukun ve Avrupa hukukunun etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamada ulusal hâkimlerin rolüne ilişkin 9(2006) sayılı Görüş'üne<sup>28</sup> ve Varşova'da yapılan Avrupa Savcılar Konferansı'nın<sup>29</sup> sonuçlarına dayanarak, CCPE, uluslararası adli işbirliğinde yer alan savcılarla bu işbirliği sürecinde yer alan diğer aktörlerin eğitimlerinin güçlü bir şekilde geliştirilmesini tavsiye etmektedir. Uluslararası işbirliği konusunda geliştirilmiş mesleki eğitim, yalnızca konuyla ilgili mevcut sözleşmeleri değil, aynı zamanda mevcut kuruluşlar ve sistemler tarafından derlenen işlevsel bilgileri de dikkate alınmalıdır. Bu eğitim, yardım taleplerini daha iyi ifade etmeleri ve kendilerine yöneltilen talepleri daha iyi anlayıp yerine getirmeleri için hukukçuları gerekli becerilerle donatmalıdır. Yardım taleplerini daha doğru bir şekilde formüle edebilmeleri için becerilerini geliştirmek ve üçüncü sistemlerin daha az önemli talepler nedeniyle tıkanmasını önlemek amacıyla uluslararası adli işbirliği aktörlerinin farkındalıklarını artırmak için de çaba sarf etmek gerekir.

28. Her savcı veya hâkimin ilgili uluslararası belge ve kanallardan haberdar olması gerekli ve hatta mümkün olmayabilir. Ancak, onlardan bazılarının bu konuda uzman olması ve dolayısıyla özel eğitim alması çok önemlidir. Bu nedenle, CCPE, her üye devletin bu uzmanlaşmayı garanti altına alacak uygun bir yapının oluşturulmasını tavsiye etmektedir.

29. Cezai adalet alanında uluslararası işbirliğine ağırlık veren bu eğitim, hâkimler ve savcılar için olduğu kadar, özellikle gerekli hallerde savunma avukatları için de insan hakları eğitimini içermelidir. İnsan hakları hukukunun temel unsurlarına genel bir bakışla birlikte, cezai meselelerde uluslararası yardım taleplerinin yerine getirilmesiyle ilgili olan ve doğrudan bireyleri ilgilendiren bu temel hakların ve ilgili standartların açıkça belirlenmesi çok önemlidir. Geçerli haklar ve normlar işbirliği türüne göre farklılık gösterdiğinden, burada ilgili hukuk kaynaklarının her biri hakkında yorumlar yapılmalıdır. Bu tür yorumlar ya da özel belgeler aynı zamanda yürürlükteki uygulamalara ve içtihatlarla dayanmalıdır.

<sup>27</sup> Bkz. özellikle, Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyinin (CCJE) (2003) 4 sayılı Görüş'ünün 43 ve 44. paragrafları.

<sup>28</sup> Bkz. özellikle, Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyinin (2006) 9 sayılı Görüş'ünün 7, 8 ve 11. paragrafları.

<sup>29</sup> "Uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi ve tam olarak uygulanmasında insan faktörünün çok önemli olduğunu göz önünde bulunduran Konferans, Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın savcılarının eğitimine verdiği önemi de hatırlatarak, özellikle uluslararası suçlardaki gelişmelerin izlenebilmesi için uygun bir eğitim verilmesi gerektiğini kuvvetle vurgulamaktadır".



30. Bu bilgi, uygun araçlarla ve eğitim kurumları, özellikle de hâkimlere ve savcılara yönelik ulusal eğitim kurumları tarafından yayılmalıdır. Avrupa Konseyi Lizbon Ağı ve Avrupa Adli Eğitim Ağı gibi, hâkimlerin ve savcıların eğitiminden sorumlu olan Avrupa kurumları da bu bağlamda öncü bir rol oynayabilir.
31. Bu eğitim, ayrıca, özellikle hukukçular arasında doğrudan temasların geliştirilmesine, yardım taleplerinin kalitesine ve kendilerine yöneltilen taleplerin daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunmak için yabancı dil eğitimiyle de tamamlanmalıdır.
32. CCPE, ayrıca, hukukçular için gerekli olan bilgi araçlarının yetkili ulusal merciler tarafından geliştirilmesini tavsiye etmektedir. Avrupa Yargı Ağı'nın cezai konularda bir çalışma aracı olarak kullandığı ve devletlerin hukuk sistemlerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayan "Fiches belges"<sup>30</sup> gibi, ulusal soruşturma sistemleriyle ilgili geniş bilgiler içeren, karşılıklı hukuki yardım konusunda hazırlanacak bir el kitabının yararının özellikle altını çizmektedir. Uygulanabilir mekanizmaları özetleyen genelgeler ya da kılavuzlar, en yaygın yardım önlemlerinin standart hale getirilmesi ve uygulanmasını kolaylaştırmaya yönelik çok dilli formlar ve iyi uygulama kitapçıkları geliştirilebilir, güncellenebilir ve internet de dâhil olmak üzere değişik yollarla hukukçulara ulaştırılabilir.

Uygun olduğu durumlarda, tüm bunlar CCPE'nin desteğiyle yapılmalıdır. Bu bağlamda CCPE, Kasım 2006'da Moskova'da<sup>31</sup> toplanan Avrupa Adalet ve İçişleri Bakanlarının "bilgilere daha kolay erişim sağlanması için üye devletlerde çeşitli işbirliği türlerine ilişkin yürürlükteki prosedürlerle ilgili bir veri tabanının oluşturulmasını" teşvik ettiklerini hatırlatmakta ve bu teklife bizzat destek verdiğini yinelemektedir. Yukarıda belirtilen araçlar, bu veri tabanını zenginleştirmek için Avrupa Konseyine iletilebilir.

33. Savcıların mesleki eğitimi ve bilgilendirilmesiyle ilgili olarak, CCPE, gerekirse yukarıda sözü edilen Caserta Konferansı'nda olduğu gibi Avrupa Konseyi bünyesindeki diğer ilgili organlarla işbirliği ve diğer ilgili Avrupa ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla ortaklık yaparak, üye devletlerin uzmanlaşmış savcılarına yönelik toplantılar düzenlenmesinde de rol oynayabilir.
34. Yardım taleplerinin iletme ve ele alınma şeklinin verimliliği, aynı zamanda talep iletim yöntemlerinin geliştirilmesine de bağlıdır. CCPE, yeni bilgi teknolojilerinin sunduğu fırsatların, gizlilik ilkesinin ve belgelerin doğruluğunun tamamıyla teminat altına alınması koşuluyla, güvenli elektronik kanallar aracılığıyla değişimi kolaylaştırmak için yaygın olarak kullanılabileceğini belirtmektedir.

### ***Hukukçular arasında değişimin yaygınlaştırılması***

---

<sup>30</sup> "Fiches belges" ("Belçika Dosyaları", ç.n.), karşılıklı hukuki yardımla ilgilenen hukukçulara, adli konularda işbirliği yapmayı düşündükleri Avrupa Birliği devletlerindeki mevzuat ve organizasyonla ilgili tüm yararlı bilgileri sağlamaktadır.

<sup>31</sup> Yukarıya bkz.

35. Avrupa Konseyi düzeyinde, CCPE, Bakanlar Komitesini, cezai konularda Avrupa Yargı Ağı ve Eurojust'tan esinlenerek bir işbirliği ve bilgi değişim ağı kurma imkânını değerlendirmeye davet etmektedir. Bu sayede, özellikle Avrupa Birliğinin bu organlarına üye olmayan devletlerin ilgili Avrupa Konseyi belgelerini esas alarak benzer hizmetlerden yararlanmaları mümkün olabilecektir.
36. Bir başka yaklaşım ise, "Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği arasındaki Mutabakat Zaptı"nda<sup>32</sup> yer alan argüman ve taahhütlere dayanarak, ceza adaleti alanında işbirliği ile ilgili sorunların ortaya çıktığı her yerde Avrupa Konseyi'ne resmi veya gayri resmi bir arabuluculuk rolü vermek olası bir yaklaşım olarak olabilir.
37. Üye devletler, doğrudan ve merkezi olmayan iletim yollarına karşı çıkmaksızın, her ülkede ulusal hukuk sistemine bağlı olarak uygun bir düzeyde, talepte bulunan ya da bulunan devletlerin hukukçularının hukuki yardım talepleri hususunda karşılaştığı sorunların giderilmesine yardımcı olacak bir "uzman birim" oluşturma konusunu da değerlendirebilirler. Bu birim, özellikle yardım prosedürlerini engelleyen ya da yavaşlatan sorunlarla ilgilenmekle görevlendirilecektir.
38. CCPE, ayrıca, üye devletleri ceza adaleti alanında uluslararası işbirliğine ilişkin istekliliği güçlendirmeye ve hukuk uygulayıcılarının tam ve doğrudan katılımını kolaylaştırmaya davet etmektedir. CCPE, Üye devletleri, ilgili irtibat kişilerinin adlarının yanı sıra, uzmanlık alanları, sorumluluk alanları gibi bilgileri içeren bir irtibat kişileri ve adresleri listesi hazırlamaya ve bu listeyi Avrupa Konseyi tarafından yönetilebilecek sınırlı erişimli bir web sitesinde yayınlamaya davet etmektedir. Sistemin etkinliğini sağlamak için, bu liste devletler tarafından düzenli olarak güncellenmelidir. Bu liste, ilgili sözleşmelere saygı çerçevesinde, kimi zaman hantal bir prosedür olabilen diplomatik kanallar dışında hukukçular arasında doğrudan değişimleri mümkün kılacaktır.
39. CCPE, ayrıca, Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nın 38. maddesiyle teşvik edildiği üzere, devletler arasında irtibat hâkimleri/savcıları değişiminin mümkün olduğu kadar geliştirilmesi gereken iyi bir uygulama olduğunu düşünmektedir; çünkü bu değişim ulusal adalet sistemleri arasındaki iletişimi kolaylaştırmakta, bu sistemlerin karşılıklı olarak daha iyi bilinmesini sağlamakta ve dolayısıyla uluslararası işbirliğinin aktörleri arasında karşılıklı güveni artırmaya katkıda bulunmaktadır.
40. CCPE, savcılık hizmetlerinin, uygun olduğu hallerde taleplerin hazırlanması ve yerine getirilmesi aşamasında da karşılıklı işbirliğini teşvik etmesini tavsiye etmektedir.

### ***Üçüncü ülkeler ve uluslararası ceza mahkemeleri ile işbirliğinin geliştirilmesi***

41. Avrupa Konseyinin faaliyetleri çerçevesinde, cezai konularda uluslararası işbirliğiyle ilgili olarak, uluslararası ceza mahkemeleriyle işbirliğinden kaynaklanan sorunlarla daha fazla ilgilenmek gerekir. Böyle bir yaklaşım, uluslararası ceza mahkemeleriyle – özellikle bu mahkemelerin yetkisi ilgili üye devletlerde yasal olarak tanınmışsa – üye

<sup>32</sup> Bkz. Mutabakat Zaptı'nın 29. paragrafı.

devletler arasında tam bir işbirliğinin sağlanması için gerekli çabaları da dikkate almalıdır.

42. Ayrıca, ilgili Avrupa Konseyi sözleşmelerinin Avrupa dışındaki bazı ülkelere de uygulanabileceğinin de giderek daha fazla göz önünde bulundurulması gerekir.
43. Üye devletler ile üçüncü ülkeler arasındaki işbirliğinin hukuki dayanaklarını güçlendirmek için CCPE, Bakanlar Komitesine, Avrupa dışındaki bazı devletleri Avrupa Suçluların İadesi Sözleşmesi ile Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne ve ilgili protokollerine katılmaya davet etme hususunu değerlendirmesini tavsiye etmektedir.

#### ***Uluslararası işbirliğine ayrılan kaynaklar doğrultusunda hareket edilmesi***

44. CCPE, üye devletlerin hükümetlerine, cezai konulardaki uluslararası işbirliğinin özellikle mahkemeler ve savcılıklar düzeyinde hem nicel hem de nitel açıdan geliştirilebilmesi için uygun finansal, maddi ve beşeri kaynakları tahsis etmelerini tavsiye etmektedir. Bu çabaların hedefi, özellikle cezai konularda karşılıklı hukuki yardım konusunda uzmanlaşmış hâkimlerle savcılarının ilgili mahkemelere atanmasının değerlendirilmesi olmalıdır. Bu çabalar, aynı zamanda uygulayıcıların, taleplerin hem hazırlanış hem de cevaplanış biçimleri açısından doğru bir şekilde ele alınması için gerekli zamanı ayırmalarına olanak sağlamalıdır. Son olarak, uluslararası işbirliğinin dilbilimsel kalitesini iyileştirmek amacıyla mahkemelere ve savcılık hizmetlerine uygun çeviri ve tercüme araçları sağlanarak kaynak tahsis edilmelidir.

#### **CCPE'NİN DİĞER ORGANLARLA İŞBİRLİĞİNE HAZIR OLMASI**

45. CCPE, uygun olduğu hallerde, bu tür girişimlerle işbirliği yapmaya hazırdır. İlk olarak Avrupa Konseyi bünyesindeki diğer yetkili komitelerle ve diğer ilgili Avrupalı ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla birlikte çalışmaya hazır olduğunu yinelemektedir. Bu tür konularla profesyonelce ilgilenmek için giderek daha iyi hazırlanan savcılıklar, Rec(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nda<sup>33</sup> da belirtildiği gibi, gerçekte "uluslararası işbirliğinin çıkarlarının koruyucusu" olabilirler.

---

<sup>33</sup> Bkz. 3. paragraf.

## TAVSİYELERİN ÖZETİ

CCPE, ceza hukuku alanında Avrupa düzeyinde gerçek bir adli işbirliği kültürünün geliştirilmesi için kurumsal, normatif ve kişiler arası koşulları iyileştirmek amacıyla Bakanlar Komitesine ve Avrupa Konseyi üyesi ülkelere şu tavsiyelerde bulunmaktadır:

- **Uluslararası işbirliğinin normatif çerçevesinde:**
  - Ceza adaleti alanında mevcut Avrupa sözleşmelerinin, özellikle de Suçluların İadesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nin güncellenmesi çalışmalarına öncelik verilmesi;
  - ilgili sözleşmelerin onaylanmasının ve etkili bir şekilde uygulanmasının hızlandırılması ve karşılıklı yardım için iç prosedürlerin basitleştirilmesi;
- **Uluslararası işbirliğinin kalitesi çerçevesinde:**
  - Savcılar ve uluslararası adli işbirliğindeki diğer aktörler için uygun eğitimin geliştirilmesi;
  - Her üye ülkede, bazı savcılarla hâkimlerin uluslararası işbirliği alanında uzmanlaşmasını sağlayacak uygun bir yapının oluşturulması;
  - Uluslararası ceza yargılamaları çerçevesinde geçerli insan hakları ve standartlara ilişkin özel belgeler veya yorumların yayımlanması ve düzenli olarak güncellenmesi;
  - Avrupa Konseyi bünyesinde bir veri tabanı oluşturmak suretiyle de, hukuk uygulayıcılarına yargı sistemleri ve prosedürlere ilişkin karşılıklı bilgi değişim araçları sağlanması;
  - Özellikle savcılara yönelik kolokyum ve seminerler aracılığıyla çeşitli üye devletlerin hukukçuları için buluşma ve değişim fırsatlarının artırılması;
  - Yeni bilgi teknolojileri sayesinde yardım taleplerinin iletilmesinin ve işleme alınmasının iyileştirilmesi ve yabancı dilde hazırlanan taleplerin kalitesinin iyileştirilmesi;
  - Bilginin kendiliğinden ve doğrudan iletilmesinin kolaylaştırılması;
- **Hukuk uygulayıcıları arasındaki değişimleri geliştirmek için:**
  - Avrupa Konseyi düzeyinde, cezai konularda Avrupa Yargı Ağı ve Eurojust kapsamında işbirliği ve bilgi değişiminin yapılandırılması;
  - Her ülkede ve ulusal hukuk sistemine bağlı olarak uygun bir düzeyde, adli yardım talebinde bulunan ya da bulunulan devletlerin hukuk uygulayıcılarının karşılaştığı sorunların giderilmesine yardımcı olacak bir “uzman birim”in oluşturulması;
  - İlgili irtibat kişilerinin adları, uzmanlık alanları, sorumluluk alanları gibi bilgilerin yer aldığı bir irtibatlar ve adresler listesi oluşturulması ve bu listenin Avrupa Konseyi tarafından yönetilebilecek sınırlı erişimli bir web sitesinde yayımlanması;
  - İrtibat hâkimleri/savcılarının değişiminin geliştirilmesi;
  - Yardım taleplerinin hazırlanması ve yerine getirilmesi aşamasında da işbirliği yapılması;

- **Avrupa Konseyi çerçevesinde, üçüncü ülkeler, uluslararası ceza mahkemeleri ve ilgili Avrupalı ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğinin geliştirilmesi;**
- **Mahkemeler ve savcılıklarda cezai konulardaki uluslararası işbirliğine tahsis edilen bütçenin ve insan kaynaklarının artırılması.**

EK

**Cezai Konularda Adli İşbirliğine İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmeleri**

|     |  |
|-----|--|
| 024 | Suçluların İadesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi  |
| 030 | Cezai Meselelerde Karşılıklı Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 051 | Şartlı Hüküm Giyen veya Şartlı Tahliye Edilen Kişilerin Denetlenmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 052 | Karayolu Trafik Suçlarının Cezalandırılmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi  |
| 070 | Ceza Kararlarının Uluslararası Geçerliliğine İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 071 | Küçüklerin Vatana İadesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi *   |
| 073 | Ceza Kovuşturmalarının Aktarılmasına Dair Avrupa Sözleşmesi  |
| 082 | İnsanlığa Karşı Suçlara ve Savaş Suçlarına Kanuni Sınırlamanın Uygulanamazlığına İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 086 | Suçluların İadesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne Ek Protokol   |
| 088 | Motorlu Araç Kullanma Hakkından Yoksun Bırakmanın Uluslararası Etkilerine İlişkin Avrupa Sözleşmesi  |
| 090 | Terörizmin Önlenmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 097 | Yabancı Hukuk Hakkında Bilgilendirmeye İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne Ek Protokol  |
| 098 | Suçluların İadesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne İkinci Ek Protokol  |
| 099 | Cezai Meselelerde Karşılıklı Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne Ek Protokol  |
| 101 | Ateşli Silahların Bireyler Tarafından Edinilmesi ve Bulundurulmasının Kontrolüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 112 | Hükümlülerin Nakli Sözleşmesi  |
| 116 | Şiddet Suçları Mağdurlarının Tazminine İlişkin Avrupa Sözleşmesi   |
| 119 | Kültürel Varlıkla İlgili Suçlar Hakkında Avrupa Sözleşmesi *   |
| 141 | Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, Haczi ve Müsaderesine İlişkin Sözleşme  |
| 156 | Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 17. maddesini uygulayan, Yasadışı Deniz Ticareti Anlaşması |
| 167 | Hükümlülerin Nakli Sözleşmesi'nin Ek Protokolü   |
| 172 | Ceza Hukuku Yoluyla Çevrenin Korunmasına İlişkin Sözleşme *  |
| 173 | Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi  |
| 182 | Cezai Meselelerde Karşılıklı Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne İkinci Ek Protokol   |
| 185 | Siber Suçlar Sözleşmesi  |
| 189 | Bilgisayar sistemleri aracılığıyla işlenen ırkçı ve yabancı düşmanı eylemlerin suç sayılmasına ilişkin Siber Suçlar Sözleşmesi'ne Ek Protokol        |
| 190 | Terörizmin Önlenmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ni Tadil Eden Protokol *  |
| 191 | Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'ne Ek Protokol   |
| 196 | Terörizmin Önlenmesine İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi   |
| 197 | İnsan Ticaretiyle Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi *   |
| 198 | Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, Haczi ve Müsaderesi ve Terörizmin Finansmanına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi *                        |

**Not: Tabloda \* işaretli olan sözleşmeler henüz yürürlüğe girmemiştir.**

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