

Strazburg, 21 Ekim 2008

CCPE (2008) 3

**AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ  
(CCPE)**

**Avrupa Savcılar Danışma Konseyinin  
“SAVCILIK HİZMETLERİNİN CEZA HUKUKU ALANI DIŞINDAKİ ROLÜ”ne  
İlişkin  
3 (2008) Sayılı Görüş’ü**

CCPE’nin 3. Genel Kurul Toplantısında kabul edilmiştir  
(Strazburg, 15-17 Ekim 2008)

## I. 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 (bundan böyle "Tavsiye Kararı" olarak anılacaktır) etkili bir şekilde uygulanmasını teşvik etmek amacıyla 13 Temmuz 2005 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kurulmuştur<sup>1</sup>.
2. Bu Görüş, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 29 Kasım 2006 tarihinde kabul edilen CCPE'nin çalışmaları için Çerçeve Genel Eylem Planı'na<sup>2</sup> göre hazırlanmıştır, zira Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, ayrıca, CCPE'ye Avrupa'daki savcılık hizmetlerinin işleyişi hakkında bilgi toplaması talimatı da vermiştir<sup>3</sup>.
3. Tavsiye Kararı, savcılarının ve savcılık hizmetlerinin ceza adaleti sistemindeki durumunu ve temel çalışma ilkelerini belirtmekte, ancak savcılarının ceza adaleti sistemi dışındaki rollerinden bahsetmemektedir. Bununla birlikte, çoğu üye devlette bu rol ve görevler, değişen ölçülerde ceza hukuku alanı dışındaki yargı yetkisini ya da başka tür yetkileri de kapsamaktadır.
4. Avrupa'da, ceza hukuku alanı dışındakiler de dahil olmak üzere, savcılık hizmetlerinin rolüne ilişkin olarak, farklı yasal ve tarihi geleneklerden kaynaklanan çok çeşitli sistemler mevcuttur.<sup>4</sup> İnsan hakları ve temel özgürlüklere, hukukun üstünlüğü ilkesine ve İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi (bundan böyle "Sözleşme" olarak anılacaktır) kapsamındakiler de dahil olmak üzere uluslararası yükümlülüklerine tam olarak saygı göstermeleri koşuluyla, yasal yapılarını ve işleyişlerini tanımlamak üye devletlere aittir. Savcılık hizmetlerinin rolü ve yetkilerinin kapsamı, insan haklarının ve kamu yararının korunması da dâhil, üye devletlerin iç mevzuatı ile tanımlanmaktadır. Savcılarının cezai olmayan yetkilerinin kapsamı ve varlığı ya da yokluğu, ulusların kültürel mirası, hukuki gelenekleri ve anayasal tarihinde derin köklere sahiptir<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı, "...toplum ve kamu yararı adına, hem bireyin haklarını hem de ceza adaleti sisteminin gerekli etkinliğini göz önünde bulundurarak, kanun ihlalinin cezai bir yaptırım gerektirdiği durumlarda kanunun uygulanmasını sağlayan kamu makamları" olarak Cumhuriyet savcılarını için temel ilkeleri oluşturmaktadır. Bu Tavsiye Kararı; savcılarının ceza hukuku alanı dışındaki görevlerine açıkça değinmemekte, ancak 1. maddesinde, açıklayıcı notta da belirtildiği gibi, "*savcılarının bu tür görevleri olabileceğini ve bazı ülkelerde onlara, örneğin ticari veya medeni hukuk alanlarında başka önemli görevler de verilebileceğini*" zımnen kabul etmektedir.

<sup>2</sup> CCPE'nin çalışmalarına ilişkin Genel Eylem Çerçeve Planı, bu durumu görmezden gelmemiş ve şu gerçeği de göz önünde bulundurmıştır: "*Avrupa'da savcılarının işlevleri, statülerindeki farklılıklar ve Avrupa Konseyi üyesi devletlerin yargı sistemlerindeki rolleri nedeniyle önemli ölçüde farklılık göstermektedir... savcılarının olası işlevleri, Avrupa Konseyi üyesi devletlerde bu işlevlerin icrası (mevzuatta ve uygulamadaki yetkileri ve sınırlar) konusunda ya inceleme veya anket yapılarak ya da bir görüş hazırlanarak (örneğin, icralarıyla ilgili kılavuz ilke veya standart geliştirme ihtiyacı hakkında) belirlenebilir*".

<sup>3</sup> Bkz. CCPE (2006) 05 rev final; CCPE'nin 2007-2008 yılları için görev tanımı; bkz. CCPE (2006) 04 rev final.

<sup>4</sup> A.g.y. Ayrıca bkz. CPE (2008)3.

<sup>5</sup> Budapeşte Konferansı: "*Konferans, bu alanda Avrupa'daki savcılık sistemlerinin farklı geleneklerden kaynaklanan çeşitliliğini bir kez daha vurguladı*", bkz. CPE (2005) Concl.

5. Bu Görüş'ü hazırlarken CCPE, özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (bundan böyle "Mahkeme" olarak anılacaktır) içtihatlarını temel referans noktası olarak almış ve Avrupa Konseyinin hedeflerine, hukukun üstünlüğü ilkesine ve Avrupa'nın kültürel kimliği ve çeşitliliğinin gelişimine özel önem vermiştir. Mahkeme, savcıların ceza dışı görevlerine ilişkin Sözleşme ihlallerine atıfta bulunmuş ve uygun usullerin gerekliliğini vurgulamıştır<sup>6</sup>. Hukukun üstünlüğü ilkesiyle yönetilen demokratik bir toplumda savcılığın rolüne ilişkin Parlamenter Meclisinin 1604 (2003) No.lu Tavsiye Kararı'nın<sup>7</sup> yanı sıra Bakanlar Komitesinden gelen yanıtlar da dikkate alınmıştır<sup>8</sup>.
6. Avrupa Başsavcıları, ilk değerlendirmelerinden itibaren, "*savcılık hizmetlerinin cezai alanın ötesine müdahalesinin ancak R(2000)19 No.lu Tavsiye Kararı'nda belirtildiği gibi 'toplum adına ve kamu yararına hareket etme, yasaların uygulanmasını sağlama' genel görevleri çerçevesinde haklı görülebileceğinin ve bu tür işlevlerin kuvvetler (yasama, yürütme ve yargı) ayrılığı ilkesine gölge düşürmediğinin ya da nihayetinde her iki tarafı dinledikten sonra anlaşmazlıkları çözenin yalnızca yetkili mahkemelerin işi olduğunun bilincindedirler.*"<sup>9 10</sup>
7. Savcıların cezai olmayan görevlerini gözden geçiren Bratislava Konferansı'nın sonuçlanmasının ardından, başlangıç noktası Celle Konferansı tarafından "...çoğu hukuk sisteminde savcıların medeni, ticari, sosyal ve idari konularda da bazen önemli sorumluluklara ve hatta hükümetlerce alınan kararların hukuka uygunluğunu denetleme sorumluluğuna sahip olduklarının" kabul edilmesi olmuştur.<sup>11</sup>. Bununla birlikte, bu Konferans, bu alanla ilgili uluslararası düzeyde kılavuz ilkelerin olmadığını da kabul etmiş ve Bürosuna bir sonraki genel kurul oturumunda sunmak üzere bir mütalaa belgesi hazırlama talimatını vermiştir.
8. Sonuç olarak, 2005 yılında Budapeşte Konferansı'nda<sup>12</sup> sunulan ve Büro tarafından hazırlanan bir ankete verilen yanıtları özetleyen ve değerlendiren mütalaa belgesi, savcıların ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetlerinin ilk incelemesi olarak hizmet etmiş, kendisinden esinlenen CPGE oturumlarının sonuçları ise konuyla ilgili ilk Avrupa değerlendirmeleri olmuştur. Bu Konferans, "*bu önemli ve karmaşık konunun daha sonraki bir aşamada daha fazla dikkate alınmaya değer olduğu sonucuna varmıştır*"<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> Bkz. örneğin *Brumarescu/Romanya Davası* (28342/95), *Nikitin/Rusya Davası* (50187/99), *Grozdanoski/Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti Davası* (21510/03), *Rosca/Moldova Davası* (6267/02), *LM/Portekiz Davası* (15764/89), *P. /Slovak Cumhuriyeti Davası* (10699/05).

<sup>7</sup> Meclis adına hareket eden Daimi Komite tarafından 27 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen metin.

<sup>8</sup> Bkz. CM/AS (2004)Rec1604 final, 4 Şubat 2004.

<sup>9</sup>CCPE, ayrıca, Avrupa Başsavcıları Konferansı'nın (CPGE) birkaç oturumunun çalışma belgeleri ve sonuçlarından da esinlenmiştir: konunun ilk kez bir sonraki konferansta tartışılmak üzere önerildiği 4. oturum (Bratislava, Slovak Cumhuriyeti, 1-3 Haziran 2003); konunun ilk defa tartışmaya açıldığı 5. oturum (Celle, Aşağı Saksonya, Almanya, 23-24 Mayıs 2004); konuyla ilgili ilk raporun tartışıldığı ve konunun daha kapsamlı ele alındığı 6. oturum (Budapeşte, Macaristan, 29-31 Mayıs 2005); 7. oturum (Moskova, Rusya Federasyonu, 5-6 Temmuz 2006) ve Saint Petersburg'da (Rusya Federasyonu, 2-3 Temmuz 2008) düzenlenen ve tamamen bu konuya ayrılan Avrupa Başsavcıları Konferansı (CPE).

<sup>10</sup> Celle Konferansı, bkz. CPGE (2008) Concl.

<sup>11</sup> Bkz. CPGE (2004) Concl.

<sup>12</sup> Bkz. CPGE (2005) 02.

<sup>13</sup> Bkz. CPGE (2005) Concl.

9. Moskova Konferansı (2006) şu sonuca varmıştır: “...Konferans sırasında bireylerin savcılık tarafından etkili bir şekilde korunmasıyla ilgili tartışmanın konusunu oluşturan ve ....savcıların ceza hukuku alanı dışındaki yetki alanlarına giren bu en iyi uygulamalar, bu olumlu deneyimin savcılık hizmetlerinin bu yetkiye sahip olduğu üye devletlerce uygulanma olanağı açısından incelenebilir ”<sup>14</sup>.
10. Avrupa Başsavcılar Konferansı (Saint Petersburg, 2008), “toplumlarımızda özellikle çocuklar ve gençler, tanıklar, mağdurlar ve engelliler gibi savunmasız grupların haklarını ve genel olarak nüfusun sosyal ve ekonomik haklarını etkin bir şekilde koruma ihtiyacının giderek arttığını vurguladı. Savcıların bu konuda çok önemli bir rol oynayabileceği ve çevrenin korunması, tüketici hakları ya da halk sağlığı gibi güncel sorunların çözümüne devletin giderek daha fazla katılmasının savcılık hizmetlerinin rolünün kapsamını genişletebileceği yolundaki düşüncesini ifade etti ”<sup>15</sup>.
11. Avrupa Başsavcılar Konferanslarının değerlendirmeleri CCPE tarafından takip edilmiştir. CCPE eski anketi, detaylı bir çalışma yapılabilmesi için CCPE Bürosu tarafından Popowo'daki (Polonya, 4-5 Haziran 2007) 3. toplantısında değiştirilmiştir. Popowo'da (Polonya, 4-5 Haziran 2007) değiştirilen bu ankete 43 üye devletin<sup>16</sup> verdiği yanıtlar esas alınarak yeni bir ayrıntılı rapor hazırlanmış ve Saint Petersburg Konferansı'nda<sup>17</sup> sunulmuştur. Bu Konferans, cezai olmayan yetkiler<sup>18</sup> için bu Görüşte yansıtılan bazı özel gereklilikleri formüle etmiştir.
12. Ayrıca, bu Görüş'ün hazırlanması sırasında, Birleşmiş Milletler<sup>19</sup> ve Bağımsız Devletler Topluluğu<sup>20</sup> da dahil olmak üzere diğer uluslararası kurum ve kuruluşlarca kabul edilen bazı belgeler de dikkate alınmıştır.
13. Bu Görüş'ün amacı; daha önce CPGE, CPE ve CCPE tarafından yapılan çalışmalara dayanarak, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin çoğunun savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetlerinde sahip oldukları statüleri, yetkileri, uygulamaları ve verimli deneyimleri tanımlamak ve bu faaliyetlerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için bazı sonuçlara varmaktır. Görüş'ün taslağının hazırlanması, ayrıca, ileride

<sup>14</sup> Bkz. CPGE (2006), 6 Temmuz 2006, 7. paragraf.

<sup>15</sup> Saint Petersburg Konferansı, bkz. CPE (2008) 3.

<sup>16</sup> Ankette şu hususlarla ilgili sorular vardı: cezai olmayan yetki türleri ve bunların kökeni, savcıların rolü, bu yetkilerin etkin kullanımı ve en önemli yetkiler, öngörülen reformlar, özel savcılık teşkilatları, özel yetkiler ve savcıların olası karar alma rolleri, Avrupa Mahkemesinin ve üye devletlerin Anayasa Mahkemelerinin ilgili içtihatları.

<sup>17</sup> Bkz. Kurumun raporu, Prof. Andras Zs.Varga, CCPE-Bu (2008) 4 rev içinde.

<sup>18</sup> Bkz. CPE (2008) 3, 8. paragraf.

<sup>19</sup> Bkz. 17/2 No.lu Karar: BM Suçun Önlenmesi ve Ceza Adaleti Komisyonu tarafından kabul edilen “savcılıkların dürüstlüğü ve kapasitesini iyileştirmek suretiyle hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi” (BM belge no: E/2008/30) ve Uluslararası Savcılar Birliği tarafından 1999'da onaylanan ve bu Karar'ın ekinde yer alan, Savcıların Mesleki Sorumluluk Standartları ve Temel Görev ve Hakları Beyanı.

<sup>20</sup> Bkz. BDT üyesi devletlerde Parlamento İç Kurul tarafından 16 Kasım 2006'da kabul edilen Savcılık Hizmetleri Hakkında Model Yasası.

yapılacak çalışmalarda, cezai olmayan alandaki savcılık hizmetlerinin yetkileri açısından Tavsiye ilkelerinin öneminin dikkate alınması gerektiğini göstermiştir.

## II. MEVCUT DURUM

14. Ankete verilen yanıtların yanı sıra CPGE ve CPE oturumlarında varılan sonuçları dikkate alan CCPE, Avrupa'da savcılık sistemlerinin ceza hukuku alanı dışındaki görevleriyle ilgili mevcut durumu ana hatlarıyla şöyle belirtmiştir:
15. İki ana Üye Devlet grubu tanımlanabilir: savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışında hiçbir yetkiye sahip olmadığı ve savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışında bazı ya da kapsamlı yetkilere sahip olduğu devletler.
16. Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğunda, savcılık hizmetlerin ceza hukuku alanı dışında da en azından bazı görevleri ve yetkileri vardır<sup>21</sup>. Yetki alanları çeşitlidir ve ayrıca medeni hukuk, aile hukuku, iş hukuku, idare hukuku ve seçim hukukunun yanı sıra, çevrenin korunması, sosyal haklar ve küçükler, engelliler ve çok düşük gelirli kişiler gibi korunmaya muhtaç hassas grupların haklarının korunmasını içerir. Bazı üye devletlerde, savcıların bu alandaki görevleri ve iş yükü, savcılığın ceza adaleti sistemindeki rolünün bile önüne geçebilmektedir. Öte yandan, bazı Devletlerin savcılık teşkilatları, bu alandaki yetkilerinin çok önemli olmadığını veya uygulamada çok nadiren kullanıldığını belirtmektedir<sup>22</sup>.
17. Bazı üye devletlerde, savcılık hizmetlerinin ceza dışı yetkileri bulunmamaktadır<sup>23</sup>.
18. Medeni hukuk alanındaki görevler, medeni hukuk, aile hukuku, iş hukuku, ticaret hukuku, çevre hukuku, sosyal güvenlik hukuku gibi farklı hukuk alanlarıyla ilgilidir ve örneğin şu konularda yetki kullanımını gerektirir: evliliğin butlanı, ölüm ilanı, soybağının reddi veya evlat edinme kararının feshi, kişilerin sağlık kurumlarında tutulması, kişilerin kanuni ehliyetinin sınırlandırılması, çocuk haklarının korunması, yöneticilerin ehliyetsiz kılınması veya şirketlerin feshi, mülkiyet hakları ve devletin menfaatleri, özelleştirme, yargıdan kaynaklanan zararların tazmini, bazı meslek (düzenlemeye tabi tutulan) mensuplarının etik davranışlarının denetimi, sivil derneklerin feshi, iş veya sosyal güvenlik hukuku düzenlemelerinin ihlalinin ilanı ve doğal çevrenin yönetimi. Ayrıca, bazı devletlerde savcılar, devletin yasal temsilcileri olarak örneğin kamu mallarına zarar verenlere karşı dava açabilir.

---

<sup>21</sup> Arnavutluk, Ermenistan, Avusturya, Azerbaycan, Belçika, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Danimarka, Fransa, Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Moldova, Monako, Karadağ, Hollanda, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya Federasyonu, San Marino, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, İspanya, Türkiye, Ukrayna.

<sup>22</sup> Arnavutluk, Avusturya, Azerbaycan, Danimarka, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lihtenştayn, Lüksemburg, Moldova, San Marino, Slovenya.

<sup>23</sup> Estonya, Finlandiya, Gürcistan, İzlanda, Malta, Norveç, İsveç, İsviçre ve Birleşik Krallık yargı sistemleri.

19. Bazı üye devletlerde savcılık, yalnızca bir veya birkaç kişinin yasal çıkarlarını ve haklarını korumakla kalmaz, aynı zamanda birçok kişinin haklarını etkileyen ihlallere de müdahale edebilir. Devlet organları ve yerel yönetimler tarafından kanunların uygulanmasının ve tesis edilen resmi işlemlerin hukukiliğinin denetimi gibi yetkiler, savcılık hizmetlerini, geniş birey gruplarının ya da genel olarak halkın hakları ve özgürlüklerinin gerçek bir koruyucusu haline getirmektedir.
20. Kamu hukuku faaliyetleriyle ilgili durumlarda iki ortak özellik bulunabilir. Savcıların idari makamların faaliyetlerini kontrol etme yetkisine sahip olduğu tüm ülkelerde, savcılar bu tür organların kararlarına karşı da dava açma yetkisine de sahiptir. Bazı savcılık hizmetleri, örneğin yargının yapısı, usul kuralları veya maddi hukuka ilişkin mevzuat taslakları hakkında görüş bildirme hakkına sahiptir. Bazı savcılık hizmetlerine, örneğin idari kararlarda, özel yetkiler verilmiştir: taslak mevzuat önerileri hakkında hukuki görüş bildirme, devlet aleyhine herhangi bir başka dava açılmadan önce zorunlu arabuluculuk ya da dostane çözüm talebi, tutuklama-gözetim altına alma kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesi, kanunların uygulanmasının izlenmesi ve denetlenmesi, yürütmeyi durdurma yetkisi olsun veya olmasın bir idari makamın kararına karşı uyarı, protesto ya da itirazda bulunma, kararların anayasaya aykırılığına itiraz önerileri, bir seçim veya referandumun geçerliliğine itiraz davası, Kabine(Bakanlar Kurulu) toplantılarına-oturumlarına ve meclis araştırma komisyonu üyeliği. Bazı ülkelerde, savcıların medeni hukuk, idare hukuku, iş hukuku veya sosyal güvenlik hukuku alanlarında da danışmanlık görevleri vardır, ancak danışma görüşlerinin sağlanması, yerine getirdikleri tek görev olabilir.
21. Usul hukuku açısından bakıldığında, bazı yetkiler yalnızca mahkeme işlemlerini başlatmakla sınırlıdır (bu, hukuk alanındaki görevlerinin bir özelliğidir, ancak kamu hukuku alanındaki bazı yetkiler için de yeterlidir); genellikle kamu hukukuyla ilgili olan diğer yetkiler ise, doğrudan (mahkeme dışı) faaliyetlerde (diğerlerinin yanı sıra itiraz, ihtar, tahkik gibi) kullanılmaktadır, ancak ilgili taraflar isterse mahkemeye gidebilirler. Bazı ülkelerde – mahkemelerin aşırı iş yükünü önlemek amacıyla – savcılara, bireyler tarafından yapılan bazı başvurular konusunda karar verme yetkisi verilmiştir, ancak ilgili taraflara mahkemeye başvurma imkânı da tanınmıştır.
22. Mahkeme işlemleri – kendilerini düzenleyen usul kurallarından (hukuk yargılaması kuralları ya da özel idare hukuku kuralları) bağımsız olarak – savcıların da müdahil olduğu mahkeme işlemleri çerçevesinde yürütülür. Savcılık hizmetleri, dilekçe vererek hukuk davalarına katılan savcılara herhangi bir özel yetki veya otorite verildiğini bildirmemiştir: Savcılar, diğer taraflarla aynı yetkilere sahiptir. Bu işlev sırf onlara münhasır değildir; diğer ilgili kişiler tarafından da başlatılabilir. Bu tür durumlarda savcıların, davaların esasına ilişkin karar verme yetkileri kesinlikle yoktur ve kararları, yalnızca hukuk mahkemesine bir dilekçe vermek suretiyle dava açmakla sınırlıdır.
23. Savcıların cezai olmayan alanda yetkilerinin olduğu neredeyse tüm ülkelerde, savcılara yeni davalar açma, dava taraflarından biri olarak olağan ve olağanüstü hukuk yollarını (kanun yollarını) kullanma yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte, bazı kurallar belirlenebilir (olağanüstü temyiz veya yargılamanın yeniden başlatılması teklifi yasağı; taraf adına uzlaşma yasağı).

24. Bazı üye devletlerde savcılar, adalet sisteminin idaresi ve yönetimindeki rolleri veya yargı, yürütme ve yasama erklerine danışmanlık işlevleri gibi belirli uzmanlık yetkilerine sahiptir
25. Savcıların cezai olmayan faaliyetlerinin amaçları, esasa ya da usule ilişkin farklılıklardan bağımsız olarak, birbirleriyle çok daha uyumludur: hukukun üstünlüğünün sağlanması (demokratik kararların bütünlüğü, kanunilik, hukuka saygı, kanun ihlallerine karşı başvuru yolu), kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması (çoğunlukla haklarını koruyamayacak durumda olanların– küçükler, ikametgâhı bilinmeyen kişiler, akli dengesi yerinde olmayanlar), devletin varlıklarının ve çıkarlarının korunması, kamu yararının (veya kamu düzeninin) korunması, mahkemelerin yargı yetkilerinin uyumlaştırılması (nihai yargı kararlarına karşı kanun yararına özel hukuk yolları; en yüksek mahkemelerde açılan davalara taraf olarak müdahil olmak).
26. Ceza hukuku alanı dışında genişletilmiş yetkilere sahip savcılık hizmetleri, çoğu zaman, ceza hukuku alanı dışındaki görevlerini yerine getirmek için teşkilat yapılarında özel veya karma birimlere sahiptir. Bazı üye devletlerde, bunun için özel birimler yoktur; ancak bu görevler, birimlerinin ihtiyaçlarına göre atanan özel savcılar tarafından yürütülmekte olup, dava sayısına bağlı olarak bu savcılar ceza hukuku yargılamalarında yer almayabilmektedir.
27. Öte yandan, CCPE, ceza adaleti alanı dışında görev yapan savcıların Mahkeme veya bazı Anayasa Mahkemeleri<sup>24</sup> tarafından değerlendirilen veya diğer Avrupa Konseyi organları tarafından eleştirilen bazı uygunsuz uygulamalarının farkındadır. En endişe verici olaylar: hukuk davası açma taleplerinin gerekçesiz olarak reddedilmesi; geçerli bir neden (devletin, kamu yararının veya hakların korunmasına dayalı) olmaksızın ve silahların eşitliği ilkesi ihlal edilerek yargı sürecine müdahale edilmesi; hukuki kesinlik ilkesi\* (*res judicata*)<sup>52</sup> ihlal edilerek mahkemelerin nihai kararının bozulması; hâkimlerin karar alma işlevlerinin savcıların görevleriyle karıştırıldığı yüksek mahkeme heyetlerine savcıların katılması; sınırsız dava açma hakkı tanınması.
28. Şurası bir gerçektir ki birçok üye devlette savcılar mahkemelerin içtihatlarının geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Savcıların bu konudaki rolü, hâkimlerin nihai karar alma süreci üzerinde haksız nüfuz kullanımına izin vermemelidir.

### III. SONUÇLAR VE ÖNERİLER

29. Günümüzde, savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetleri, her şeyden önce, insan haklarının ve kamu yararının usulüne uygun olarak sağlanması için toplumun ihtiyaçları tarafından belirlenmektedir.

<sup>24</sup> Bkz. CCPE-Bu (2008) rev.

\* Türkçede buna ayrıca “kaziyei muhkeme”, Fransızcada ise “la force de la chose jugée” denilmektedir, ç.n.

<sup>25</sup> Res judicata ilkesi, AİHM’nin bazı kararlarında da belirtildiği gibi mutlak bir ilke değildir; bu ilkeyle ilgili yasayla öngörülen bazı **istisnalar** olabilir (bkz. Ryabykh/Rusya Davası (Başvuru No. 52854/99), Pravednaya/Rusya Davası (Başvuru No. 69529/01), Sergey Pettrov/Rusya Davası (Başvuru No. 1861/05).

30. Mahkemelerin ve ombudsmanlar gibi diğer kurumların rolünün yanı sıra, bazı üye devletlerde iç mevzuatla tanımlanan, insan haklarının korunmasında savcılık hizmetlerinin rolü çok değerli kabul edilmektedir<sup>26</sup>.
31. Ceza hukuku alanı dışında savcılık hizmetlerinin görevleri, işlevleri ve organizasyonu konusunda uluslararası düzeyde ortak hukuk normları ve kuralları bulunmamaktadır. Aynı zamanda tüm hukuk sistemlerinde savcılık hizmeti, insan haklarının korunmasında, kanunilik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin korunmasında ve sivil toplumun güçlendirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki işlevlerin çeşitliliği, ulusal hukuki ve tarihi geleneklerden kaynaklanmaktadır. Hukukun üstünlüğü ilkesine ve uluslararası yükümlülüklerine saygı göstererek, insan haklarının ve kamu yararının korunmasına ilişkin işlevlerini yerine getirmek için statülerini düzenleyen kurumsal ve yasal prosedürlerini tanımlamak devletin egemenlik hakkıdır. "Büyük Avrupa'nın" çeşitli sistemlerinin uyumlaştırılması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihadı dikkate alınarak, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına ilişkin Sözleşme hükümlerine dayanmaktadır.
32. Avrupa'daki tüm devletlere, mahkemeler ve savcılık hizmetleri de dâhil olmak üzere tüm organlarının insan hakları potansiyelini geliştirme ve güçlendirme görevi düşmektedir. İnsan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasına ilişkin işlevlerin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi, bazı insan hakları ve usullerinin zayıflatılarak diğerlerinin güçlendirilmesiyle değil, bunların eş zamanlı olarak geliştirilmesiyle sağlanabilir. Tüm bu organların tek bir amacı vardır: bireylerin hak ve özgürlüklerinin yanı sıra toplumun ve devletin çıkarlarını korumak.
33. Birçok Avrupa devletinde, ombudsmanın rolü giderek artmaktadır (hem genel anlamda yetkileri hem de bireylerin – özellikle kadınlarla çocukların – haklarının korunmasında uzmanlaşması açısından). Yeterli sayıda kurum, kuruluş ve yetkilinin insan hak ve özgürlüklerinin korunması konusunu ele alması gerekmektedir. İnsanlar, çıkarlarının korunmasına yönelik resmi prosedürleri ya da sivil toplum yapılarıyla ilgili olanlar da dâhil olmak üzere gayri resmî prosedürleri seçme hakkına sahip olmalıdır.
34. Demokratik bir devlette, savcıların ceza hukuku alanı dışında yetkileri olabilir de olmayabilir de. CCPE, savcılık teşkilatına ceza hukuku alanı dışında yetkiler tanıyan üye devletlerden bu yetkilerin aşağıdaki ilkeler doğrultusunda kullanılmasını sağlamalarını istemektedir:
- a. Savcıların ceza hukuku alanı dışındaki görev ve faaliyetleri ve mahkemelerin insan haklarının korunmasındaki rolüyle ilgili olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesine saygı gösterilmelidir;
- b. Tarafsızlık ve adalete saygı, ceza hukuku alanı dışında görev yapan savcıların eylemlerini de karakterize etmelidir;

---

<sup>26</sup> Saint Petersburg Konferansı, bkz. CPE (2008) 3. Ayrıca bkz. Genel Sekreter Terry Davis ile İnsan Hakları Komiseri Thomas Hammarberg'in bu Konferans'taki katkıları ([www.coe.int/ccpe](http://www.coe.int/ccpe)).



c. Bu işlevler, savcılara kanunla tanınan yetkiler çerçevesinde, temel hak ve özgürlüklere saygı gösterilerek ve Sözleşme'yle Mahkeme içtihadı dikkate alınarak kanunların "toplum adına ve kamu yararına"<sup>27</sup> uygulanmasını sağlamak için yerine getirilmelidir;

d. Savcıların bu yetkileri, olabildiğince kesin biçimde kanunla düzenlenmelidir;

e. Savcılık hizmetlerinin faaliyetlerine hiç bir gereksiz müdahalede bulunulmamalıdır;

f. Ceza hukuku alanı dışında görev yaparken savcılar, diğer taraflarla aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olmalı ve mahkeme süreçlerinde ayrıcalıklı bir konuma sahip olmamalıdır (silahların eşitliği);

g. Savcılık hizmetlerinin cezai olmayan konularda kamu yararını savunmak için toplum adına hareket etmesi, Mahkeme'nin içtihadı da dâhil uluslararası yükümlülükler uyarınca belirlenen bazı istisnalar dışında, nihai mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkesini (*res judicata*) ihlal etmemelidir;

h. Savcıların eylemlerini gerekçelendirme ve bu gerekçeleri davaya dâhil olan veya davayla ilgisi olan kişi veya kurumlara açık hale getirme yükümlülüğü kanunla düzenlenmelidir;

i. Hukuk davalarına dâhil olan veya bu davalarla ilgisi olan kişi veya kurumların savcıların tedbirlerine veya kusurlarına itiraz etme hakları güvence altına alınmalıdır;

j. Savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetleriyle ilgili olarak Mahkeme'nin içtihadındaki gelişmeler, bu tür faaliyetlerin yasal dayanağının ve ilgili uygulamanın ilgili kararlarla tam uyumlu olmasını sağlamak için yakından takip edilmelidir.

35. Dava sayısına bağlı olarak, ceza hukuku alanı dışında yetkileri bulunan savcılık hizmetlerinin, bu tür faaliyetleri yürütmek için teşkilat yapılarında uzmanlaşmış birimler veya mümkün değilse uzmanlaşmış savcılar ve yeterli düzeyde nitelikli insan ve finansal kaynak bulundurmaları tavsiye edilmektedir.

36. İlgili savcılık hizmetleri, ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetlerinde, uygun olduğunda, ombudsman ve ombudsman benzeri kurumların yanı sıra kitle iletişim araçları da dâhil olmak üzere sivil toplum örgütleriyle işbirliği veya temas kurmaya ve bunları geliştirmeye davet edilmektedir.

37. Uygun olduğu takdirde, her sistem içinde savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetleri konusunda görüş birliğini sağlamak için iyi uygulamaları ve tavsiyeleri özetleyen genelge ya da kılavuz ilkeler yayınlanmalıdır.

38. Üye devletler veya ilgili savcılık hizmetleri, ceza hukuku alanı dışında faaliyetlerde bulunan savcılarının eğitimini geliştirmelidir.

39. Üye devletler veya ilgili savcılık hizmetleri, en iyi uygulamalar, mevzuat düzenlemeleri ve diğer normatif materyaller de dâhil olmak üzere deneyimlerini paylaşmalıdır.

---

<sup>27</sup> Saint Petersburg Konferansı, bkz. CPE (2008) 3.

40. CCPE, Bakanlar Komitesine, özellikle savcıların ceza hukuku alanı dışındaki statüsü, yetkileri ve uygulamalarıyla ilgili olarak ortak Avrupa ilkeleri oluşturmayı düşünmesini tavsiye etmektedir. Bu husus, insan haklarını, temel özgürlükleri, demokratik bir ilke olan kuvvetler ayrılığını ve silahların eşitliğini korumanın önemi açısından değerlendirilmelidir.

## AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ

(CCPE)

### CCPE'nin 3. Genel Kurul Toplantısında kabul edilen

“Savcılık Hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki rolü”ne ilişkin 3 (2008) sayılı  
Görüş’ü

(Strazburg, 15-17 Ekim 2008)

### TAVSİYELERİN ÖZETİ

**CCPE, savcılık hizmetlerinin cezai olmayan yetkilerinin bulunduğu devletlerin, bu işlevlerin demokrasiye ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir devletin ilkelerine uygun olarak yürütülmesini ve özellikle aşağıdaki tavsiyelere uyulmasını sağlamaları gerektiği görüşündedir:**

- a. Savcıların ceza hukuku alanı dışındaki görev ve faaliyetleri ve mahkemelerin insan haklarının korunmasındaki rolüyle bağlantılı olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesine saygı gösterilmelidir;
- b. Tarafsızlık ve adalete saygı, ceza hukuku alanı dışında görev yapan savcıların eylemlerini de karakterize eder;
- c. Bu işlevler "toplum adına ve kamu yararına, hukukun uygulanmasını sağlamak için, temel hak ve özgürlüklere saygı göstererek ve savcılara yasalar, Sözleşme ve Mahkeme içtihadı tarafından verilen yetkiler dahilinde yerine getirilir;
- d. Savcıların bu yetkileri, olabildiğince kesin biçimde kanunla düzenlenmelidir;
- e. Savcılık hizmetlerinin faaliyetlerine hiç bir gereksiz müdahalede bulunulmamalıdır;
- f. Ceza hukuku alanı dışında görev yaparken savcılar, diğer taraflarla aynı hak ve yükümlülükler sahip olmalı ve mahkeme süreçlerinde ayrıcalıklı bir konuma sahip olmamalıdır (silahların eşitliği);
- g. Savcılık hizmetlerinin cezai olmayan konularda kamu yararını savunmak için toplum adına hareket etmesi, Mahkeme'nin içtihadı da dâhil uluslararası yükümlülükler uyarınca belirlenen bazı istisnalar dışında, nihai mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkesini (*res judicata*) ihlal etmemelidir;
- h. Savcıların eylemlerini gerekçelendirme ve bu gerekçeleri davaya dâhil olan veya davayla ilgisi olan kişi veya kurumlara açık hale getirme yükümlülüğü;
- i. Hukuk davalarına dâhil olan veya bu davalarla ilgisi olan kişi veya kurumların savcıların kusuruna ya da görev ihmallerine itiraz etme hakları güvence altına alınmalıdır;
- j. Savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetleriyle ilgili olarak Mahkeme'nin içtihadındaki gelişmeler, bu tür faaliyetlerin hukuki dayanağının ve ilgili uygulamanın ilgili kararlarla tam uyumlu olmasını sağlamak için yakından takip edilmelidir;
- k. İlgili savcılık hizmetleri, uygun olduğunda, ombudsman ve ombudsman benzeri kurumların yanı sıra kitle iletişim araçları da dâhil olmak üzere sivil toplum örgütleriyle işbirliği veya temas kurar ve geliştirir;

l. Üye devletler veya ilgili savcılık hizmetleri, en iyi uygulamalar, mevzuat düzenlemeleri ve diğer normatif materyaller de dahil olmak üzere deneyimlerini paylaşırlar;

m. Üye devletler veya savcılık hizmetleri, ceza hukuku alanı dışında faaliyetlerde bulunan savcıların eğitimini geliştirir;

n. Uygun olduğu takdirde, her sistem içinde savcılık hizmetlerinin ceza hukuku alanı dışındaki faaliyetleri konusunda görüş birliğini sağlamak için iyi uygulamaları ve tavsiyeleri özetleyen genelge ya da kılavuz ilkeler yayınlanmalıdır.

CCPE, Bakanlar Komitesine, özellikle savcıların ceza hukuku alanı dışındaki statüleri, yetkileri ve uygulamalarıyla ilgili olarak ortak Avrupa ilkeleri oluşturmayı düşünmesini tavsiye etmektedir. Bu husus, insan haklarını, temel özgürlükleri, demokratik bir ilke olan kuvvetler ayrılığını ve silahların eşitliğini korumanın önemi açısından değerlendirilmelidir.

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