

AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ (CCPE)

CCPE 15 Sayılı Görüş (2020):

Olağanüstü hallerde, özellikle pandemi söz konusu olduğunda
savcıların rolü

I. Giriş: Görüşün amacı ve kapsamı

1. Avrupa Savcılar Danışma Konseyi (CCPE), Bakanlar Komitesi tarafından belirlenen görev tanımı çerçevesinde olağanüstü hallerde, özellikle pandemi söz konusu olduğunda savcıların rolü hakkında bu Görüşü hazırlamıştır.
2. Demokratik bir devletin temel direklerinden biri, yargının yönetiminde hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını korumaya kararlı etkili ve özerk bir savcılık kurumudur. Savcıların hukukun üstünlüğünü koruma ve güçlendirme sorumluluğunun doğasında, savcılar açısından önemli zorluklar içeren birçok unsur vardır. Bu zorluklar, özellikle olağanüstü haller söz konusu olduğunda daha da ağırlaşmaktadır.
3. Venedik Komisyonu olağanüstü hali, bir ülkeye karşı temel bir tehdit oluşturan sıra dışı bir duruma yanıt olarak ve söz konusu durumu aşma amacıyla, yürütmeye istisnai yetkilerin verildiği ve istisnai kuralların uygulandığı geçici bir durum olarak tanımlamıştır. Örnek olarak, doğal afetler, sivil itaatsizlik, epidemiler, büyük terör eylemleri, ekonomik krizler, savaş ve askeri tehditler sayılabilir¹.
4. Bu bağlamda ve yukarıda belirtilen olağanüstü hallerde savcıların işleri ve sorumlulukları açısından karşı karşıya kaldıkları zorlukların özellikle ağır olduğunu göz önünde bulundurarak, CCPE yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı bu Görüşte 2020'de ilan edilen COVID-19 pandemisinde savcıların rolüne odaklanmak istemektedir. Ancak ilgili uluslararası ve anayasal hükümlerin ışığında, bu Görüşte aynı zamanda genel olarak olağanüstü hallerde savcıların rolü² de ele alınmaktadır ve bu içerik ileride ortaya çıkabilecek benzer durumlarda da uygulanabilir.

¹ Bkz. Venedik Komisyonu, Olağanüstü Hallerde Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğünün Korunmasına İlişkin Düşünceler, Strasbourg, 26 Mayıs 2020 (CDL-PI(2020)005rev), para 5.

² Bkz. bu Görüşün II. Bölümü

5. COVID-19 pandemisi, yüz yıldan uzun süredir görülmedik boyutlarda bir global sağlık krizine, bir kamu sağlığı krizine neden oldu. Pandemiyle mücadele nedeniyle dünyanın içinde bulunduğu daha önce görülmemiş durum, savcılık kurumu için de daha önce görülmemiş zorluklar yarattı. Pandemi toplumları, hükümetleri, toplulukları, aileleri ve bireylerin hayatlarını, geçim kaynaklarını ve yaşam standartlarını derinden etkiledi. Ayrıca sınırlama tedbirlerinin etkisini en çok kırılgan gruplar hissetti. Sosyal mesafeyi koruma ve dışarı çıkma konusundaki kısıtlamalar birçok durumda mahkemelerin ve savcılığın işlerini aksattı, duruşmalarda gecikmeler yaşandı ve usulle ilgili zaman sınırları (örneğin soruşturma evresinde tutuklulukla ilgili sınırlar) aşıldı ve kamu ve toplum hizmetlerinin yanı sıra, adli yardım askıya alındı veya azaltıldı. Alınan tedbirler, uluslararası iş birliğini de derinden etkiledi. Ayrıca pandemi, hastalanan veya enfeksiyon nedeniyle hayatını kaybeden savcılarının ve savcılık çalışanlarının da değiştirilmesi ihtiyacını doğurdu.
6. Savcılarının pandemiden çıkardığı ve ileride yaşanabilecek olağanüstü hallerde de geçerli olabilecek ana ders, pandemi sırasında üye devletlerde Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin ("AİHS" olarak anılacaktır) gerektiği durumlarda uygulanması dahil, savcılarının görevlerini etkin şekilde yerine getirme ve işlerini yapma becerileri oldukça zorlayıcı bir şekilde sınandı, pandemi sonrasında (veya toparlanma döneminde) de sınanmaya devam edecek.
7. Pandemi gibi olağanüstü hallerde uygulamaya geçirilen sınırlamalar, sadece AİHS tarafından korunan sivil ve siyasi hakları değil, aynı zamanda sağlık çalışanları ve ırk veya etnik kökene dayalı azınlıklar gibi çeşitli gruplara karşı ayrımcılık yapılması sonucunu doğurabilecek ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da etkileyebilir ve nefret söylemi, ırkçılık, yabancı düşmanlığı, mültecilere ve sığınmacılara karşı saldırılar veya zorla iade etme, yabancılara ve göçmenlere kötü muamele edilmesi ve çocuklara ve kadınlara karşı şiddet dahil cinsel şiddet ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet, aile içi şiddet söz konusu olabilir³.
8. Savcılar, örneğin hukukilik, orantılılık, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ve kimi tedbirlerin uygunluğunun, gerekliliğinin ve uygulanma süresinin değerlendirilmesi gibi savcılarının görevlerine kılavuzluk eden, sadece normal zamanlarda gerekli olmakla kalmayıp, örneğin kamu sağlığı nedeniyle insan haklarının askıya alındığı veya sınırlandığı durumlarda esas olan en temel ilkeleri ve şartları uygulama konusunda ikilemler yaşayabilir.
9. Dolayısıyla savcılar çalışmalarında, kamu sağlığını ilgilendiren bu olağanüstü hal nedeniyle alınan tedbirlerin, insan hakları ihlalleri için bahane olarak değil, halkı korumak amacıyla kullanılmasını ve alınan yeni yasal tedbirlerin insan hakları yükümlülüklerine tam saygı gösterilerek uygulanmasını sağlamak durumunda kaldı.

³ CCPE bu konularda bu Görüşün hazırlanması için üye Devletlere gönderilen anketin sonuçlarına başvurmuştur, ankete verilen yanıtları ve sonuçlar için (7 Ekim 2020 tarihli CCPE(2020)1 belgesi):

<https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>

10. Bu nedenle bu Görüşün amacı, olağanüstü hallerde ve özellikle COVID-19 pandemisi ve sonrasında, savcılık kurumunun işlevsel özerkliğine engel oluşturmadan, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına saygı göstererek görevini nasıl en kaliteli ve en etkin biçimde yerine getirebileceğinin belirlenmesidir.
11. CCPE'nin daha önceki Görüşlerinde dikkat çektiği üzere, Avrupa Konseyi'ne üye Devletlerin savcılık kurumu dahil farklı yasal sistemleri vardır. CCPE çeşitlilik kapsamında hepsine saygı duymaktadır. Bu nedenle, bu Görüşte yer alan unsurların hepsi, bütün üye Devletleri ilgilendirmeyebilir. Ancak bu Görüşte savcıların, en zorlu şartlarda bile mümkün olan en etkin biçimde, yasadışı veya yersiz müdahale olmaksızın, bütün faaliyetlerinde en yüksek kalite standartlarına uyarak ve kanunlara ve insan haklarına saygı göstererek çalışma konusundaki endişeleri ele alınmaktadır.
12. Bu Görüş, AİHS⁴ ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ("AİHM" olarak anılacaktır) ilgili içtihadının yanı sıra, Bakanlar Komitesi'nin ceza adaleti sisteminde savcılığın rolü konulu Rec(2000)19 Tavsiye Kararı ve Bakanlar Komitesi'nin savcıların ceza adaleti sistemi dışındaki rolü konulu Rec(2012)11 Tavsiye Kararı dahil, Avrupa Konseyi'nin diğer belgelerine dayanarak hazırlanmıştır.
13. Bu Görüş, CCPE'nin daha önceki Görüşlerinin yanı sıra, özellikle davaya alternatifler konulu 2 Sayılı Görüş (2008), ceza hukuku dışında savcılığın rolü konulu 3 Sayılı Görüş (2008), savcılığın rolü ve çocuk adalet sistemi konulu 5 Sayılı Görüş (2010), savcıların ve cezaevi yönetiminin ilişkisi konulu 6 Sayılı Görüş (2011), savcılığın imkanlarının yönetimi konulu 7 Sayılı Görüş (2012), savcılar ve medyanın ilişkisi konulu 8 Sayılı Görüş (2013), savcılar hakkında "Roma Şartı" dahil Avrupa normları ve ilkeleri konulu 9 Sayılı Görüş (2014), cezai soruşturmalarda savcıların rolü konulu 10 Sayılı Görüş (2015), savcıların terörle mücadele ve ciddi ve organize suçla mücadele dahil çalışmalarının kalitesi ve verimliliği konulu 11 Sayılı Görüş (2016), savcıların bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve etik uygulamaları konulu 13 Sayılı Görüşün (2018) yanı sıra, CCJE Başkanı'nın COVID-19 pandemisi sırasında ve sonrasında hakimlerin rolü: çıkarılan dersler ve karşılaşılan zorluklar konulu ve 24 Haziran 2020 tarihli Açıklaması, Venedik Komisyonu'nun Olağanüstü Hallerde İnsan Haklarının Korunması Konulu Görüşü (2006), Venedik Komisyonu'nun Olağanüstü Hallerde Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğüne Saygı Konusunda Düşünceler (2020) ve Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin Olağanüstü Hallerde İnsan Haklarının Korunması konulu 1659 sayılı Kararına (2009) dayanmaktadır.
14. 8. Birleşmiş Milletler Suçun Önlenmesi ve Suçluların Islahı Kongresi'nde (Havana, Küba, 27 Ağustos-7 Eylül 1990) kabul edilen Savcıların Rolü Hakkında Kılavuz'un yanı sıra, 1999'da Uluslararası Savcılar Birliği (IAP) tarafından benimsenen Savcıların

⁴ Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Basın Birimi'nin Eylül 2020'de hazırladığı ve konuyla ilgili AİHM davalarını içeren "Olağanüstü hallerde yükümlükleri askıya alma" başlıklı belgesi (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf). Söz konusu belgenin 2. sayfasındaki "Bilgiler ve Sayılar" başlıklı bölümde, pandemi nedeniyle AİHS'nin 15. Maddesi uyarınca AİHS kapsamındaki yükümlülüklerinin askı alınması hakkını kullanan Avrupa Konseyi'ne üye Devletlerin bir listesi vardır.

Mesleki Sorumluluk Standartları ile Temel Görev ve Hakları Beyannamesi de göz önünde bulundurulmuştur⁵.

II. Olağanüstü hallerde uluslararası ve anayasal hükümler ve savcılarının çalışmaları üzerinde etkileri

15. Üye Devletler tarafından usulüne uygun olarak kabul edilen anlaşmaların uluslararası hükümleri, kendi topraklarında olağanüstü bir hal olduğunda geçerlidir. Örneğin, AİHS'nin 15. Maddesine göre, ulusun varlığını tehdit eden bir tehlike olması halinde üye Devletler, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek kaydıyla, AİHS'de öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir. Aynı durum, Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ICCPR) (4. Madde) için de geçerlidir⁶.
16. Bu uluslararası belgelere ve üye Devletlerin anayasalarında ve ilgili kanunlarında bulunan hükümlere göre, olağanüstü hal ilan etmek için yeknesak biçimde tanımlanmış tek bir model olmasa bile ve olağanüstü halin kapsamı ve mantığı mevcut şartlara göre belirlense bile, olağanüstü hal ilanı için gereken şartlardan biri mevcut olağanüstü hali aşmak için normal kanunlarda belirtilen güçlerin yetersiz kalmasıdır. Bu nedenle olağan üstü hallerin nihai amacı, Devletin söz konusu olağanüstü hali aşması ve mümkün olan en kısa zamanda normal duruma dönmesi olmalıdır⁷.
17. CCPE, üye Devletlerde anayasaya veya anayasa hukukuna dayanarak ya da olası olağanüstü halleri ele alan normal kanunlara dayanarak olağanüstü hal ilan etmek ya da hatta resmen olağanüstü hal ilan etmeden olağanüstü önemler almak için farklı çerçeveler olduğuna dikkat çeker⁸. Her koşulda, AİHS'de belirtilen haklar askıya alınmadan önce resmi bir duyuru yapılması beklenmektedir.
18. CCPE ayrıca AİHS'ye göre olağanüstü hallerde alınan tedbirlerin, üye Devletlerin uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerine ters düşmemesi gerektiğine ve bu bağlamda Avrupa Konseyi'ne üye olan bütün Devletlerin taraf olduğu ICCPR'da resmi olarak duyurulan bir olağanüstü hal olması gerektiğinden bahsedildiğine dikkat çeker⁹. Bu çerçevede, bu tür bir resmi duyuru farklı üye Devletlerde farklı sonuçlar doğurabilir.
19. Ayrıca olağanüstü hal tedbirleri alındığında insan hakları konusundaki yükümlülüklerle saygı gösterilmeli ve kamu sağlığı konusundaki olağanüstü hal, insan hakları ihlalleri

⁵ Bkz. INTERPOL. COVID-19 Pandemisi. Kolluk Kuvvetleri için Kılavuz, 26 Mart 2020; Suçu önlemek ve polisi korumak: INTERPOL'un COVID-19 global tehdit değerlendirmesi, 6 Nisan 2020; COVID-19 Bağlamında Yolsuzluk Riski ve Faydalı Yasal Kaynaklar: doc. Greco(2020)4, 15 Nisan 2020).

⁶ Bkz. İnsan Hakları Komitesi tarafından 24 Nisan 2020'de kabul edilen CCPR/C/128/2 "Covid-19 pandemisiyle bağlantılı olarak Sözleşmeden doğan hakların askıya alınması konulu açıklama" (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁷ Bkz. Venedik Komisyonu, Olağanüstü hallerde Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğünün Korunmasına İlişkin Düşünceler, Strasbourg, 26 Mayıs 2020 (CDL-PI(2020)005rev), para 5.

⁸ Bkz. Venedik Komisyonu, Olağanüstü hallerde Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğünün Korunmasına İlişkin Düşünceler, Strasbourg, 26 Mayıs 2020 (CDL-PI(2020)005rev), para 22.

⁹ Bkz. ICCPR Madde 4(1).

için mazeret olarak kullanılmamalıdır. Bir yandan milli güvenlik veya kamu güvenliği (veya her ikisi), diğer yandan temel hak ve özgürlükler arasında bir denge kurulmalıdır¹⁰.

20. Olağanüstü hallerde alınacak tedbirlerle ilgili kanunlar, öncelikle askıya alınmayacak, yani şartlar ne olursa olsun etkilenmemesi gereken haklara saygı göstermelidir^{11 12}.
21. Diğer hak ve özgürlükleri etkileyen mevzuat, öncelikle kapsayıcı bir ilke olan hukukun üstünlüğünün yanı sıra, gereklilik, uygunluk, eşitlik ve ayrımcılık yapmama, orantılılık, geçicilik, (meclis ve yargı düzeyinde) etkin denetim, olağanüstü hal kanunlarının öngörülebilirliği ve devlet kurumları arasında yakın işbirliğine dayanmalıdır¹³.
22. Olağanüstü halin sonuçlarıyla karşı karşıyayken ve ileride ortaya çıkabilecek olağanüstü hallere hazırlık yaparken, savcılarının ve savcılık personelinin verimli çalışma imkanlarını geliştirmek ve karşılaşılan zorluklara yanıt vermek için yeni yollar bulmaya çalışırken, temel hak ve özgürlükler ile gerekli sınırlayıcı tedbirleri dengelemek ve böylece çatışan hakları ve çatışan durumları ele alabilmek için böyle bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.
23. Olağanüstü tedbirler alınırken, üye Devletin hangi bölgelerinde, ne süreyle geçerli olduğu ve en önemlisi olağanüstü halin ne zaman ve nasıl sona ereceği (örneğin sona erme hükümleriyle) açıkça belirtilmelidir¹⁴.

¹⁰ Bkz. Venedik Komisyonu'nun 66. genel kurulunda (Venedik, 17-18 Mart 2020) benimsediği Olağanüstü Hallerde İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Görüş.

¹¹ Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Basın Birimi tarafından Eylül 2020'de hazırlanan "Olağanüstü hallerde yükümlülüklerin askıya alınması" (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf) bilgi notu. AİHS Madde 15 § 2'ye göre fiili savaş halleri dışında yaşam hakkı, işkence veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya ceza yasağı, kölelik veya zorla çalıştırma yasağı ve "kanunsuz ceza olmaz" kuralı hakkındaki yükümlülükler askıya alınamaz; benzer şekilde, Sözleşme'nin 6. Protokolü'nün (barış zamanında ölüm cezasını kaldıran) 1. Maddesi, Sözleşme'nin 13. Protokolü'nün (her türlü şartta ölüm cezasını kaldıran) 1. Maddesi ve Sözleşme'nin 7. Protokolü'nün (aynı suçtan iki kez yargılanmama ve cezalandırılmama hakkını ele alan) 4. Maddesi askıya alınamaz. Pandemi açısından "rıza alınmaksızın tıbbi veya bilimsel deney" yapılmaması özgürlüğü de göz önünde bulundurulmalıdır.

¹² Bkz. 24 Nisan 2020'de İnsan Hakları Komitesi tarafından kabul edilen CCPR/C/128/2, "Covid-19 pandemisiyle bağlantılı olarak Sözleşme'deki yükümlülüklerin askıya alınması konusu bildiri". "Taraflar devletler, ayrımcılık olacak şekilde veya uluslararası hukuk kapsamında girdikleri ve askıya alınmasına izin verilmeyen uluslararası insan hakları sözleşmelerindeki yükümlülükleri ihlal edecek şekilde olağanüstü hal tedbirleri alamaz veya yükümlülükleri askıya alan tedbirler benimseyemez. Devletler Sözleşme'nin askıya alınamaz hükümlerinden – 6. Madde (yaşam hakkı), 7. Madde (işkence veya zalim, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya ceza veya rıza olmaksızın tıbbi veya bilimsel deney yapma yasağı), 8. Madde 1. ve 2. paragraflar (kölelik, köle ticareti ve zorla çalıştırma yasağı), 11. Madde (bir sözleşmeden doğan yükümlülüğü yerine getirememeye nedeniyle cezaevine konulma yasağı) 15. Madde (ceza hukuku kapsamında kanunilik), 16. Madde (kanun önünde herkesin insan olarak tanıma) ve 18. Madde (düşünce, vicdan ve din özgürlüğü) – veya yukarıda bahsedilen hükümleri muhafaza etmek ve hukukun üstünlüğüne ve olağanüstü hallerde bile mahkemeye erişim hakkı, adil yargılanma hakkı ve mağdurların etkin çözüme erişim hakkı dahil hukukilik ilkesine saygı göstermek için esas olan diğer haklardan sapamaz.

¹³ Bkz. Venedik Komisyonu, Olağanüstü Hallerde Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğünün Korunmasına İlişkin Düşünceler, Strasbourg, 26 Mayıs 2020 (CDL-PI(2020)005rev), para 6-16.

¹⁴ Sona erme hükmü, kanunla uzatma olmadıkça belirli bir tarihten sonra otomatik olarak sona erecek kanun hükmü anlamına gelir.

24. CCPE, üye Devletlerdeki sistemlerin ve çerçevelerin çok çeşitli olduğunu kabul etmekle beraber, Avrupa ülkelerinde olağanüstü haller konusunda yukarıda belirtilen ilkelere uygun olan yeknesak bir yaklaşım benimsenmesinin özellikle faydalı olacağı görüşündedir.
25. Savcılık kurumu, olağanüstü hallerde uluslararası belgelerle ve iç mevzuatla entegre olan bu yasal çerçeve içinde çalışmak durumunda kalacaktır. Bu nedenle savcılar, sınırlayıcı tedbirlerin özellikle temel hak ve özgürlükleri etkileyebileceği durumlardan ve senaryolardan haberdar olmalıdır. Bu tür sınırlamaların kötüye kullanılmasını önlemenin yanı sıra, askıya alınamaz olan hakların *de facto* veya başka bir şekilde sınırlandırılmasını önlemek için, özellikle mahkemelerin sağlık nedeniyle faaliyetlerini azalttıkları şartlarda mahkemeler tamamen erişilebilir olamayabileceği için, uygun olan hallerde resmi olmayan usuller veya basit ve etkin şikayet usulleri geliştirilebilir.

III. Olağanüstü hal sırasında savcılıkların ve savcılarının alışlagelmiş görevlerini yerine getirmesi

A. Ceza hukukunda savcılıkların ve savcılarının alışlagelmiş görevlerini yerine getirmesi

26. Tıpkı özellikle olağanüstü hallerde insan haklarının korunması için mahkemeye erişim ve etkin bir hukuk yoluna başvurulabilme açısından mahkemelerin yetkileri, bağımsızlığı ve tarafsızlığı dahil mahkeme sisteminin bütünlüğünün korunması gerektiği gibi, savcılık kurumu ve savcılığın yapısı da aynı mantığa dayanarak olağanüstü hal durumlarında adalet sisteminin işleyişini teminat altına almak için tek yol olarak korunmalıdır¹⁵.
27. CCPE, adaletin adil, tarafsız ve etkili şekilde yönetilmesiyle hukukun üstünlüğünün teminat altına alınmasının toplumun menfaatine olduğunun altını daha önce çizmiştir. Savcılar ve hakimler, yargılamanın bütün aşamalarında bireysel hak ve özgürlüklerin teminat altına alınmasını sağlamalıdır. Buna, sanıkların ve mağdurların temel haklarının korunması da dahildir¹⁶.
28. Olağanüstü hallerde savcılığın işleyiş ve müdahale yöntemleri¹⁷ konusuna gelince, pandemi sırasında acil olmayan kimi davalar ertelense bile, hem savcılık hem de mahkemeler acil konuları ele almak üzer çalışmaya devam etmelidir¹⁸.
29. Mahkemelerde olduğu gibi savcılıkların çalışmaları da olağanüstü hal şartlarına ayak uydurmalıdır. Avrupa Konseyi'ne üye Devletlerin yargı organlarında geliştirilen yeni teknolojiler ve aşamalı olarak iyileşen video konferans sistemleri sayesinde tanıklar, bilirkişiler ve sanıklar, üye Devletlerin sınırları içinde soruşturmanın veya duruşmanın

¹⁵ Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin Olağanüstü Hallerde İnsan Haklarının Korunması konulu 1659(2009) Kararı'ndan belirtildiği üzere.

¹⁶ Bkz. Bordeaux Bildirisi'nin 1. Bölümü dahil olmak üzere, demokratik bir toplumda hakimler ve savcılar arasındaki ilişkiler konusunda CCPE'nin No.4 (2009) ve Avrupa Hakimleri Danışma Konseyi'nin (CCJE) No.12 (2009) Ortak Görüşü.

¹⁷ Portekiz'de Kamu Denetçisinin yanı sıra, Başsavcılık da kanunilik ilkesini ve vatandaşların haklarını koruma altına almak amacıyla olağanüstü hal dönemi boyunca daima görevde oluyor (44/86 Sayılı Kanun, Madde 18, 2).

¹⁸ Örneğin Portekiz'de olduğu gibi (Bkz. Portekiz'de 44/86 sayılı kanunun 22. Maddesi)

yapıldığı yerlere gitmeleri gerekmeden¹⁹ mahkeme tarafından dinlenme imkanına sahip olabiliyor²⁰.

30. Avrupa'daki örneklerde görüldüğü üzere²¹, bu yaklaşım savcılığın ve mahkemelerin işleyişini kısıtlayan unsurları ortadan kaldırmak veya hafifletmek açısından olağanüstü hal dönemlerinde daha da önem kazanmaktadır. Bu sayede enfeksiyondan korunma ve tarafların tam katılımı sağlanabilirken amaç, uzaktan yürütülen davaların normal savcılık ve mahkeme işlemlerine mümkün olduğunca yakın olacak şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak olmalıdır.
31. AİHM içtihadında, fiziksel olarak hazır bulunmamanın mutlaka adil yargılanma hakkının ihlal edildiği anlamına gelmediği belirtilmiştir. Mahkeme, AİHS'nin 6. Maddesine uygun davranma yöntemi olarak video konferans sistemi kullanılarak davaya katılma imkanı veren çeşitli uluslararası hukuk araçlarına dikkat çekmiştir²² ve video konferans kullanımı konusunda bazı kararlar vermiştir²³.
32. CCPE, mahkemelerde video konferans uygulamasına geçilirken, bütün katılımcıların menfaatlerinin, özellikle de savunmanın haklarının korunmasına özen gösterilmesi gerektiğini hatırlatır.
33. Duruşmaların internet üzerinden yayımlanması, normal şartlarda daha çok sayıda izleyiciye ulaşılması ve mahkemelerin ele aldığı kamu hayatıyla ilgili konuların daha çok ilgi uyandırmasını sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Aynı şekilde, olağanüstü hal söz konusu olduğunda, internet üzerinden yayın sadece sivil katılımı sağlamak açısından değil, adaletin açık şekilde ve kamuoyu önünde tecelli ettiğini sarih olarak göstermek açısından daha da yerinde bir uygulamadır.
34. Olağanüstü hal nedeniyle usulle ilgili sürelerin askıya alınması veya uzatılması, kanunlarda açıkça belirtilmeli, olağanüstü halin süresiyle orantılı olmalı ve dava süreleriyle ilgili makul süre şartlarına hanel getirmemelidir (acil durumlar veya özellikle

¹⁹ Doğal olarak *habeas corpus* (ihzar emri) olan davalarda olduğu gibi fiziksel mevcudiyetin gerektiği durumlar hariç.

²⁰ Örneğin İrlanda'da usul açısından mahkemelerde anlaşmaların kabulü için e-posta ile bildirim sistemi benimsendi.

²¹ Bkz. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin (30 Ocak 2019'de benimsenen CM(2018)169-add1final) hukuk davalarında veya idari davalarda elektronik kanıt kılavuzu; ayrıca bkz. <https://ceeliinstitute.org/webinars/> adresinde mahkemelere uzaktan erişim konusunda video konferans kullanımı dahil, pandemi sırasında ve sonrasında adalete erişim konulu CEELI/ODIHR ortak seminerleri. Ayrıca örneğin İtalya'da mafya sanıklarına karşı açılan davaların güvenliğini sağlamak amacıyla 1992 yılında ceza davalarında video konferans kullanılmaya başlandı. Bu konudaki yönetmelik 1998'de çok daha kapsamlı hale getirildi. Almanya'da bir tanığın mahkemede fiziksel varlığının tanığı tehlikeye atabileceği durumlarda, tanığın video konferans gibi yöntemlerle dinlenmesine imkan veren bir yönetmelik uygulanmaktadır.

²² Bkz. ECtHR *Marcello Viola - İtalya* davası - 5 Ekim 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ Bkz. ECtHR *Marcello Viola - İtalya* - 5 Ekim 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); *Sakhnovskiy - Rusya*, Büyük Daire - 2 Kasım 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); *Repashkin - Rusya* (No. 2), 16 Aralık 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>); *Vladimir Vasilyev - Rusya* - 10 Ocak 2012 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); *Yevdokimov ve diğerleri - Rusya* - 16 Şubat 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); *Gorbunov ve Gorbachev - Rusya* - 1 Mart 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); *Sakhnovskiy - Rusya*, 27 Kasım 2018 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

askıya alınamayan haklar açısından insan hakları alanında önemli davalar hariç²⁴). Ayrıca, zaman sınırlarının adil yargılama haklarını ihlal edecek şekilde sınırlandırılmamasına özen gösterilmelidir.

35. Savcılık kurumlarında merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde kriz müdahale ekiplerinin kurulmasının yanı sıra, bir üye Devletteki özel duruma savcılarının uyum sağlaması amacıyla kurum düzeyinde verilecek yanıtların neler olabileceği değerlendirilmelidir. Savcılık kurumu, bütün savcılara uyum sağlama ihtiyacıyla ilgili mesaj vermeli, yeni şartlar ve yeni tedbirler hakkında farkındalık düzeyini artırmalıdır.
36. Üye Devletlerdeki savcılık sistemine uygun olarak merkezi düzeyde hazırlanan kılavuzlarda, olağanüstü hallerde savcılık kurumu içinde ve dışında başvurulabilecek iş birliği mekanizmalarına dikkat çekilmelidir. Savcılık kurumunun yapısından dolayı merkezi düzeyde kılavuz hazırlanması mümkün değilse, en azından farklı savcılıklar arasında uyum sağlanmasına gayret gösterilmelidir. Söz konusu Devletlerde savcılarının ve savcılıklarının kanunları ve mevzuatı yeknesak şekilde uygulamaya geçirmesi beklenmelidir.
37. Olağanüstü hallerde, kolluk kuvvetleri, soruşturma ve denetim kurumları, mahkemeler, sağlık kurumları, medya, savcılarının mesleki örgütleri ve sivil toplum kuruluşları gibi diğer kurumlarla özel iş birliği ve koordinasyon mekanizmaları ve usulleri oluşturulabilir. İşbirliğini ve koordinasyonu sağlamak amacıyla, normal şartlarda savcılıkla temasta olmayan personel ve ilgili kurumlar sürece dahil edilebilir.
38. Olağanüstü hal bağlamında soruşturmalar ya da polisin veya yetkili diğer makamların yaptığı soruşturmanın denetimi, insan haklarının ve özgürlüklerinin korunmasına özellikle dikkat edilerek gerçekleştirilmelidir. Burada öngörülen savcılığın yetkilerinin artırılması değil, bu hallerde mevcut yetkilerin daha etkin biçimde kullanılmasıdır.
39. Bu bağlamda, mağdurlara, tanıklara ve kırılğan diğer gruplara etkin şekilde yardımcı olunmalı ve koruma sağlanmalıdır; ceza yargılaması boyunca sanıkların haklarına saygı gösterilmelidir. Savcılık ve savcılar, özellikle alınan olağanüstü tedbirlerle temel insan haklarına ve özgürlüklerine gerekenden daha fazla müdahale edilip edilmediğini takip etmelidir.
40. Bu sıra dışı şartlarda savcılıklar ve savcılar, genel olarak yargılama sürecinde, özel olarak da soruşturma evresinde tutukluluğa alternatif çözümlere başvurup başvuramayacak-larını değerlendirmelidir. Olağanüstü hal sonucu ortaya çıkabilecek sonuçlara yanıt vermek için başvurulabilecek bir başka imkan da arabuluculuk olabilir²⁵.

²⁴ Örneğin Portekiz'de 13 Mart tarihli 0-A/2020 sayılı KHK, 19 Mart tarihli 1-A/2020 sayılı Kanun ve 6 Nisan 2020 tarihli 4-A/2020 sayılı Kanun.

²⁵ Bkz. Bakanlar Komitesi'nin üye Devletlere ceza davalarında arabuluculukla ilgili tavsiye kararı No. R (99) 19 (15 Eylül 1999) ve Uluslararası Savcılar Birliği tarafından 27 Kasım 2018 tarihinde kabul edilen Mağdur-Fail Arabuluculuğu Konusunda Savcılar İçin Kılavuzu. Ayrıca bkz. özel hukuk konusunda arabuluculuk konulu CM/Rec(2002)10 Tavsiye Kararı ve Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu'nun (CEPEJ) 14 Haziran 2019 tarihli Arabuluculuk Kanunları Avrupa Elkitabı (CEPEJ (2019)9).

41. Olağanüstü hallerin suçluluk üzerinde ciddi bir etkisi olabilir. Örneğin karantina veya kapatılma tedbirleri nedeniyle bazı suç türlerinde düşüş görülebilir. Aynı zamanda yeni suç trendleri veya (aile içi şiddet, olağanüstü halde kullanılan kaynaklarla ilgili ekonomik ve finansal suçlar gibi) belirli suçların işlenmesi için yeni şartlar yaratabilir veya (kapatılma veya sokağa çıkma yasaklarının ihlali gibi) yeni suç türleri yaratabilir veya bu suçların işlenmesini kolaylaştırabilir. Bu durum zorluklar yaratarak savcılığın ve savcılarının bu konulara özellikle dikkat etmesini ve gerekirse acil durumlarda veya örneğin sıhhi malzemelerin yanlış şekilde bertaraf edilmesi, aile içi şiddete müdahale veya bu durumlarda karşılaşılabilecek özel ihlaller konusunda kolluk kuvvetlerinin veya sağlık personelinin meşru emirlerine karşı itaatsizlik olması gibi olağanüstü halle ilgili durumlarda yargılama sürecini başlatmasını gerektirebilir. Ayrıca örneğin pandemi sırasında sağlık çalışanları görevlerini ihmal ederse, bu kişilerin hukuki, idari ve cezai sorumluluklarını değerlendirebilmek için, söz konusu tıbbi müdahalenin yapıldığı zamanda sahip olunan bilimsel bilgileri göz önünde bulundurabilmek amacıyla, olağanüstü hal sırasında zaman içinde ortaya çıkan yeni bilgileri yeterince takip etmeleri gerekir²⁶.
42. Savcılıklar ve savcılar, mahkemelerin daha düşük kapasiteyle çalıştığı ve daha az faal olduğu bu dönemde, öncelikli davaların nasıl ele alınacağını görüşmek amacıyla mahkemelerle temasa geçme ve anlamlı bir diyalog başlatma konusunda imkanların ne olabileceğini değerlendirmelidir. Aynı zamanda pandemi gibi olağanüstü haller sırasında görülen dava sayısındaki düşüşten dolayı, mahkemeler normal faaliyetlerine geri döndüğünde birikmiş olacak davaların mümkün olan en kısa sürede görülmesi için savcılıkların esnek davranması gerekecektir.
43. Elektronik iletişim ve dava yönetimi imkanlarından yararlanılarak, mahkeme kararlarının temyiz süreci daha verimli ve yalın hale getirilebilir.
44. Savcılık kurumu açısından uygun olan şartlarda, mahkeme kararlarının ifası sağlanırken veya denetlenirken, pandemi şartlarında mümkün olduğunca gözaltı içermeyen tedbirlerin uygulanması veya infaz kurumlarının aşırı kalabalıklaşmasını ve infaz kurumlarında hastalığın bulaşmasını veya yayılmasını önlemek için hapis cezalarının kısaltılması değerlendirilmelidir.
45. Savcılıkların gündemindeki önemli maddelerden biri, ulusal suç politikası çerçevesinde kanunlara uyulmasını sağlamak ve (örneğin kolluk kuvvetlerinin ve sağlık çalışanlarının kapatılma konusunda kanuna uygun emirlerine itaatsizliğin

²⁶ Bkz. UN CTED. COVID-19 pandemisinin terörizm, terörizmle mücadele ve şiddet içeren aşırıçılık üzerinde etkisi, Haziran 2020 (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-counter-terror-extremism.pdf>); INTERPOL. (COVID-19 Siber Tehditler Konusunda Dünyaya Bakış); FATF. COVID-19'la ilgili Kara Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı Riskleri ve Politika Yanıtları. Paris, Mayıs 2020 (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>); INTERPOL. COVID-19: Sahte İlaçların Yarattığı Küresel Tehdit, Mayıs 2020; MONEYVAL raporu: COVID-19 krizi sırasında MONEYVAL ülkelerinde kara para aklama ve terörizmin finansmanı konusunda trendler, 2 Eylül 2020.

hastalığın yayılmasına katkıda bulunacağı durumlarda) gerekirse söz konusu politikanın bölgesel ve yerel önceliklere göre uyarlamak olmalıdır.

46. Pandemi gibi olağanüstü hallerde uygulanan evde kalma ve kapatılma tedbirleri, çocuklar, toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve insan ticareti kurbanları gibi kırılgan gruplar için daha çok risk anlamına gelebilir ve bu kişilerin şiddete veya istismara tanık olmaları ya da şiddet veya istismara maruz kalmaları olasılığını artırabilir. Hareketi sınırlayan tedbirler ve sosyal mesafe tedbirleri, hassas gruplara karşı ayrımcılığı ve şiddeti gizlemek için kullanılabilir. Bu bağlamda savcılıklar ve savcılar, bu tür durumları en etkin şekilde önlemek ve ele almak için tedbirler almalıdır. Örneğin, aile içi şiddet mağdurları dahil mağdurların ve kırılgan kişilerin hukuki çözüm yollarına kesintisiz ulaşabilmesini sağlamak amacıyla, mağdurların şikayetlerini iletebilmesine uygun yaratıcı yöntemler geliştirilerek, bu kişilerin şikayetleri kabul edilmeye ve işleme sokulmaya devam edilmelidir.
47. Savcıların ceza hukuku dışındaki alanlarda görevleri olan üye Devletlerde, A Bölümünde belirtilen sonuçlar ve tavsiyeler, *mutatis mutandis* aşağıdaki B Bölümünde belirtilen savcılık faaliyetleri için de geçerlidir.

B. Ceza hukuku dışında savcılıkların ve savcılarının görevlerini yerine getirmesi

48. CCPE, kimi üye Devletlerde savcıların ceza hukuku dışındaki alanlarda da kapsamlı yetkisi varken, kimilerinde böyle bir yetki olmamasından dolayı üye Devletler arasında ciddi farklılıklar olduğuna dikkat çeker. Bu nedenle, aşağıdaki paragrafların sadece savcıların ceza hukuku dışındaki alanlarda yetkisi olan Devletler için geçerli olabileceği unutulmamalıdır.
49. Bu bağlamda ve ulusal yasal çerçeveye göre savcılıklar, tıpkı ceza hukuku alanında olduğu gibi, ceza hukuku alanı dışında da (örneğin medeni hukuk ve idare hukuku alanlarında) alınan tedbirleri gereklilik, orantılılık ve uygunluk açısından denetleyebilir. Savcılığın ceza alanı dışındaki bu önemli faaliyeti, ağırlıklı olarak halk sağlığı dahil, insan hak ve özgürlüklerinin korunmasına odaklanmalıdır.
50. Ulusal yasal çerçeveye uygun olan durumlarda, alınan bütün sınırlayıcı tedbirlerin uluslararası insan hakları standartlarına ve yükümlülüklerine uygun olması, demokratik bir toplumda gerekli olduğu için bu haklara yapılan müdahalelerin hem süre hem de içerik açısından orantılı ve sınırlı olması gerekmektedir. Bu tedbirlerin uygulanması ayrımcı şekilde olmamalıdır²⁷. Savcılıklar, bu hedeflere ulaşılmasını sağlamak için, uygun olan durumlarda ve tercihen yeni sınırlayıcı tedbirler uygulamaya sokulmadan önce sivil toplum temsilcilerine (sivil toplum kuruluşları, vakıflar, hayır kurumları, meslek örgütleri, vb.) danışabilir.

²⁷ OHCHR, COVID-19: Devletler olağanüstü hal tedbirlerini insan haklarını kısıtlamak amacıyla istismar etmemelidir– BM uzmanları, çevrimiçi:
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

51. Özellikle olağanüstü hallerde savcılıklar, savcılık faaliyetlerinde haksız nüfuz kullanımı olmaması için uygun tedbirleri almalıdır. Ayrıca her türlü ayrımcılıktan, özellikle de insan hakları savunucularına ve gazetecilere karşı ayrımcılıktan kaçınmalı, bu kişilerin yaptıkları işlerden dolayı orantısız muamele görmemesini veya ceza almamasını sağlamalıdır.
52. Günümüzde COVID-19 bulaşmış, semptomları olan veya karantina tedbirlerine tabi olan kişileri takip etmek için modern teknolojiler kullanılmaktadır. Bu amaca yönelik olarak, cep telefonu uygulamaları ve telekomünikasyon hizmeti sunan şirketlerin telefon trafiği ve konum verileri kullanılmaktadır. Savcılıklar ve savcılar, yetki alanlarına giren uygun durumlarda, söz konusu süreci AİHS ilkeleri ve kendi ülkelerinde geçerli olan ilgili kanunlar açısından denetlemeli, özel hayata saygı hakkına yapılan müdahalelerin amaçlanan hedefe ulaşmak için gerekli olan tedbirlerle sınırlı tutulduğunu ve belirli bir süreyle kısıtlı olduğunu denetlemelidir.
53. Kişisel veriler, ilgili kanunlara göre ve yetkili veri koruma makamlarının kontrolüne tabi olacak şekilde kullanılmalıdır. Genel kural olarak bu tür veriler ilgili kişinin rızasına tabi olmalı veya en azından söz konusu kişiye verilerinin kullanıldığı hakkında daha sonra bilgi verilmelidir. Toplanan veriler, bilgisayar korsanları veya veriye erişimi olmaması gereken kişiler tarafından suiistimal edilemeyecek şekilde güvenli yöntemlerle saklanmalıdır. Bireylere alınan tedbirlerin gerekçeleri ve süresi hakkında bilgi verilmeli, olası suiistimallere karşı kendilerini savunma imkanı sunulmalıdır. Bu şekilde toplanan kişisel veriler kullanılırken temel amaç ilgili kişilerin idari veya cezai sorumluluğunu değerlendirmek değil, COVID-19'un yayılmasını önlemek olmalıdır. Savcılığın yetkili birimleri veya uzmanları uygun olan durumlarda bu süreci AİHS ilkelerinin yanı sıra ilgili diğer uluslararası ve ulusal hükümler ışığında denetleyebilir.
54. Karantina tedbirlerinin uygulanması, diğer daha sınırlayıcı tedbirlerin uygulanmasından daha öncelikli olmalıdır. Olası ihlal durumlarında uygulanan yaptırımlar, yapılan eylemlerle orantılı olmalıdır. Bu tür eylemlerin cezalarının aşırı ağır olmaması ve kamuoyunun hukukun üstünlüğüne olan inancının sarsılmaması için, mümkün olduğunca ve özellikle failerin ilgili makamlarla iş birliği yaptığı durumlarda, bu tür davalar anlaşmayla çözümlenmelidir. Sınırlayıcı tedbirler azınlıklara, ötekileştirilmiş gruplara veya insan hakları savunucularına ve gazetecilere ayrımcılık uygulamamalıdır. Savcılık, uygun olan ve yetkisi kapsamına giren durumlarda bu süreci AİHS ilkelerinin yanı sıra diğer ilgili uluslararası ve ulusal hükümler ışığında denetlemelidir.
55. Genellikle olağanüstü hallerin etkisi, sınırlayıcı tedbirler kalktıktan uzun süre sonra da hissedilmeye devam eder. Pandemi durumunda da olduğu gibi, insanlar tedbirler kaldırıldıktan sonra bile karantinada veya başka tür sosyal izolasyon ortamında kalmak zorunda kalırlar. Bu durum, pandemiden orantısız olarak çok etkilenen gruplar, özellikle azınlık gruplar, yoksulluk riski taşıyanlar, yaşlılar, engelli bireyler, bakımevlerindeki kişiler ve pandemiden en çok etkilenen diğer kişiler, göçmenler, mülteciler, aile içi şiddet ve cinsel şiddete maruz kalma riski olan kadınlar ve çocuklar, nefret söylemi mağdurları ve insan kaçakçılığı mağdurları için özellikle geçerlidir. Bu

kırılgan gruplar izole edilmeli ve korunmalıdır; söz konusu korumayı, kanun önünde eşitlik ve ayrımcılık yapılmaması ilkelerine göre hareket eden, insan onuruna ve insan haklarına saygı gösterilmesini sağlayan savcılıklar ve savcılar temin etmelidir.

IV. Olağanüstü hallerde savcılığın ve savcılarının mevcut, yeni veya genişletilmiş görevleri

56. Pandemi döneminde, uygun ve mümkün olan şartlarda, savcılıkların ve savcılarının mevcut görevleri genişletilebilir. Bu bağlamda yeni görevler de verilebilir. Yeni veya genişletilmiş yetkiler, üye Devletlerdeki farklı yasal sistemlere göre farklı şekillerde düzenlenmektedir. Dolayısıyla, bazı üye Devletlerde savcılıkların müdahaleleri, daha önce belirlenmiş sınırları aşabilir. Bu şartlarda halkı daha iyi koruyabilmek amacıyla savcılıkların ve savcılarının görevlerinin nasıl daha genişletilebileceği konusunda farklı örnekler vardır.
57. Aşağıdaki paragraflar, bu Görüşün hazırlanabilmesi için üye Devletlere gönderilen ankete verilen yanıtlardaki örnekleri içermektedir. Bazı örnekler:
- Gıda, hijyen malzemeleri ve temel ilaçlar ve ihtiyaç maddelerine yönelik vurgunculüğün yanı sıra, enfeksiyonu yaymak veya enfeksiyonun tıbbi tedavisi konusundaki cezai yükümlülükler hakkında soruşturmalar²⁸;
 - COVID-19 vakalarına rastlanan yaşlı bakım evlerinde, hastalığın daha da yayılmaması için alınan tedbirleri denetlemek üzere savcılıklar tarafından düzenlenen teftişler²⁹;
 - Sağlık tedbiri olarak uygulanan sokağa çıkma yasaklarına uymamak, bazı ülkelerde suç sayılmaktadır ve savcılıkların yetkileri genişletilerek bu tür durumlarda dava açma yetkisi verilmiştir. Genel olarak olağanüstü hal tedbirlerinin uygulanması, savcılıkların denetimine tabidir³⁰;
 - Savcılıkların yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, önleyici tedbirler ve bildirilen durumların hızlı ve etkin şekilde ele alınması, aile içi şiddetle mücadelede önemli araçlardır ve bu konuya Pandemi bağlamında özellikle dikkat edilmektedir³¹;
 - Savcılıklar, sanıkların ve kırılgan grupların haklarına zarar vermeden, nezarethanelerin yanı sıra mahkeme koridorlarında, savcılarının ve hakimlerin ofislerinde aşırı kalabalık olmaması için gerekli tedbirleri almıştır. Genel olarak bireylerin, özel olarak kırılgan grupların, ağırlıklı olarak olası şiddet içeren ayrımcılığa maruz kalmaması için gerekli koruma tedbirleri alınmıştır. Öncelik sırasına göre, örneğin zaman aşımına uğrama riski taşıyan veya sanıkların geçici olarak göz altında olduğu davaların soruşturmalarının başlatılması konusunda talimatlar verilmektedir. Çok sayıda dosyanın birikmesi nedeniyle önemli davaların “kapanma” olasılığı yoktur.

²⁸ İtalya.

²⁹ Bulgaristan ve İspanya. Haziran 2020'nin başında İspanya Başsavcılığı, COVID-19'la ilgili sorunlar açısından yaklaşık 200 yaşlı bakım evini teftiş etti.

³⁰ Kuzey Makedonya.

³¹ Slovakya.

Koronavirüs nedeniyle ortaya çıkan sorunlar, adalet sistemindeki bütün katılımcıların (savcılar, hakimler, katipler, avukatlar) yoğun çabalarıyla aşılmalıdır³².

58. Birçok üye Devlette, savcılık ve savcılar medya ile daha çok iletişime girmek ve pandemi bağlamında yaptıkları işleri açıklamak durumunda kalıyor. Kimi durumlarda, olağanüstü hal dönemlerinde uygulanan daha sıkı yaptırımlar ve cezalar hakkında halkı bilgilendirmeleri gerekiyor³³. Bu bağlamda, basın özgürlüğü ve ifade özgürlüğü konusundaki olası sınırlamaların muğlak biçimde ifade edilmemesi önemlidir çünkü sözde “yanlış bilgiyle” mücadeleye yönelik adımlar, her türlü eleştiriye karşı da haksız yere kullanılabilir. Aynı şekilde ve pandemiye rağmen savcılar, medyaya verilen bilgilerin yapılan soruşturmanın ve davaların bütünlüğüne veya soruşturmanın amacını zarar vermeyecek özellikte olmasını sağlamalıdır. Bu bilgiler ayrıca üçüncü tarafların haklarını ihlal etmemeli, soruşturmaya veya yargılamaya dahil olan tarafları etkilememelidir. Yargılama sürecinin sonucunu etkilememelidir³⁴.
59. Savcılıklar ve savcılar, evde kalma/sokağa çıkma yasağı, kamusal alanların kapatılması ve benzeri sınırlayıcı olağanüstü hal tedbirleri kapsamında insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını amaçlamalıdır.
60. Dolayısıyla olağanüstü hal tedbirleri adil ve insani bir şekilde uygulamaya geçirilmeli ve uygulanacak cezalar, işlenen cezayla orantılı olmalı ve kanunlarla tanımlanmış olmalıdır.
61. Savcılıktan, karantina veya kısıtlama uygulamaları için bölge belirleme sürecini denetlemesi istenebilir. Savcılık, karantina veya kısıtlama tedbirlerine tabi olan kişilerin, kanunlara göre ve karantina konusundaki bilimsel kanıtlara göre uygulanması gereken sınırlamalar hariç, serbest bireyler gibi muamele görmesini sağlamalıdır. Bu kişiler tutuklu olarak görülmemeli, tutuklu muamelesi görmemelidir.
62. Karantina veya kısıtlama tedbirine tabi olan kişiler kötü muamele konusundaki temel teminatlardan faydalanmaya devam edebilmeli, konularına ve durumlarına uygun şekilde, örneğin karantina veya kısıtlama tedbirinin nedenleri hakkında bilgilendirilmeli, bağımsız sağlık hizmetlerine erişim, hukuki yardıma erişim ve karantina veya kısıtlama uygulamasına tabi oldukları konusunda üçüncü tarafların bilgilendirilmesi hakkına sahip olmalıdır. Uygun yöntemlerle aileleriyle ve arkadaşlarıyla iletişime geçebilmeli, kendi toplumlarına döndükten sonra da herhangi bir şekilde ötekileştirmeye veya ayrımcılığa maruz kalmamalıdır.

V. Olağanüstü hallerde savcılıkların ve savcılarının karşılaştığı zorlukları aşmak

63. Olağanüstü hallerde ve özellikle pandemi sırasında, savcılıklar ve savcılar kanunları beklenen standartların altına inmeden ve insan hak ve özgürlüklerine tamamen saygı göstererek uygulamalıdır. Savcılara en çok ihtiyaç duyulan bu dönemlerde, savcılara çok büyük sorumluluklar düşmektedir.

³² Yunanistan.

³³ Belçika.

³⁴ Bkz. CCPE'nin “Savcılar ve medya arasındaki ilişkiler” konulu Görüşü No. 8 (2013), para 23.

64. Pandemi dönemlerinde ekonomik faaliyetler azaldığı için işsizlik ve gelir kaybı söz konusu olabilir, psikolojik açıdan kalıcı olumsuz etkiler doğabilir. Aile içi şiddet, ırkçılık ve hoşgörüsüzlük ve özellikle tıp ve sağlık çalışanlarına karşı şiddet vakalarında artışlar yaşanabilir. Dolayısıyla, kırılgan kişilere karşı işlenen suçların yanı sıra mala yönelik suçlarda da yaşanabilecek olası bir artışın sonucu olarak, savcılık kurumlarında kimi geçici zorluklar yaşanabilir.
65. Pandeminin olumsuz ekonomik sonuçlarından dolayı, savcılarının ve savcılık çalışanlarının yanı sıra ailelerini ve davanın taraflarının pandeminin doğurduğu risklerden koruması amacıyla, savcılıklara ayrılan bütçede yapılabilecek kısıtlamalar da başka zorluklar yaratabilir.
66. Ayrıca hastalığın ceza ve tevkifevlerinde yayılma riski de vardır. Cezaevi personeli, hükümlüler ve tutukluların yanı sıra ailelerinin de pandemiden korunması gerekmektedir. Savcılıklar, tutukluların ve hükümlülerin haklarının korunması için gereken bütün tedbirleri almalıdır.
67. Savcılar, pandeminin etkisini en aza indirmek için kırılgan gruplara karşı işlenen suçları acilen ve etkin şekilde ele almalıdır. Savcılar, diğer suç türlerini her zamanki gibi ele almaya devam etmelidir. Gerekirse acil olmayan soruşturmalar, yapılan ertelemelerin sınırlarının ve şartlarının kanunla belirtilmesi şartıyla ertelenebilir.
68. Kamu sağlığı tedbirlerinin uygulanması sonucu ortaya çıkan ihlallerin soruşturmasında, insan haklarının korunması ile kamu sağlığı ve belirli bireylerin sağlığı arasında denge kurulması gerektiği sürekli göz önünde bulundurulmalıdır.
69. Savcılar olağanüstü hallerde ciddi ve karmaşık zorluklarla karşı karşıya geldiği için, söz konusu zorlukları aşmak amacıyla savcılıklar, adalet yönetimi ve davanın tarafları arasında iş birliği özellikle önem kazanmaktadır.
70. Olağanüstü hallerde savcılarının bağımsızlığına zarar verebilecek kanun dışı müdahalelerin olma olasılığı normal zamanlara kıyasla daha fazla olabilir. Bu bağlamda savcılarının ve savcılıklarının iç ve dış bağımsızlığını veya özerkliğini korumak amacıyla, hükümet ve devletin diğer organları, medya, davanın tarafları ve sivil toplum, savcılık faaliyetlerine yersiz müdahalede bulunmama konusunda kendi sorumluluklarını yerine getirmelidir.
71. Savcılarının çalışmaları değerlendirilirken, olağanüstü hal sonucu çalışma şartlarında yaşanabilecek zorluklar ve iş yüklerindeki artış göz önünde bulundurulmalıdır.
72. Savcılarının, savcılık çalışanlarının, davanın taraflarının, hükümlülerin ve tutukluların pandemiden korunabilmesi için savcılığa ait mekanlarda güvenliği sağlamak amacıyla her türlü fiziksel tedbir alınmalıdır; örneğin, savcılar ve savcılık çalışanlarının yanı sıra ceza ve tevkifevleri çalışanları için vardiyalı çalışma saatleri belirlenmeli ve her türlü temizlik ve hijyen malzemesi sağlanmalıdır.
73. Ayrıca teknolojik altyapıdan yararlanılarak yüz yüze temas yerine, uzaktan çalışma, telekonferans ve video konferans sistemleri kullanılmalıdır.

74. Olağanüstü hallerde, savcılıkların gerekli bütün imkanlara sahip olması, beklenen standartlarda çalışabilmesi ve faaliyetlerinin önemli ölçüde etkilenmemesi için uygun bütçelerin ayrılması çok önemlidir.
75. Savcılar olağanüstü hallerde bile mesleki etik standartlarını düşürerek veya kısıtlayarak ödün vermemeli, zorluklarla başa çıkarken söz konusu standartlara uyulması gerektiğinin bilincinde olmalıdır.
76. Savcılarının ve savcılık çalışanlarının yeni çalışma biçimlerine ve şartlarına uyum sağlamanın yanı sıra pandemi gibi olağanüstü hallerde kendilerini gerektiği gibi koruyabilmesi için, etkin eğitim faaliyetleri geliştirilmeli ve bu açıdan her türlü uzman desteği sağlanmalıdır.
77. Savcılıklar ulusal sağlık makamları ile temas halinde kalmalı, düzenli aralıklarla alınması gereken önlem ve tedbirleri değerlendirmelidir.
78. Gerekirse savcılıklarda, kolluk kuvveti birimlerinde ve ceza ve tevkifevlerinde tıbbi personel bulundurulmalıdır. Bu tür yerlerde riski asgariye indirmek için alınan tedbirler, uzmanların tavsiyeleri ışığında düzenli olarak değerlendirilmelidir.
79. Olağanüstü bir durum nedeniyle ciddi bir risk artışı söz konusu olursa, bu riskleri yönetmek ve gerekirse bazı faaliyetleri ertelemek amacıyla, insan haklarına tamamen saygı göstererek ve önceden sınırlar belirlenerek hukuki ve idari düzenlemeler yapılabilir.

VI. Pandemi döneminde uluslararası iş birliği ve zorlukları

80. Pandemi gibi olağanüstü haller uluslararası iş birliği açısından özellikle ciddi sorunlar doğurmaktadır. Üye Devletlerdeki en basit savcılık faaliyetlerinin bile evde kalma ve kapatma tedbirlerinden etkilendiği bu dönemde, kapanan sınırlar ve karantina tedbirleri sınır ötesi dahil her türlü uluslararası iş birliğini daha da olumsuz etkilemektedir.
81. Pandemi gibi bir olağanüstü hal söz konusu olduğunda işbirliğinin kimi unsurları, örneğin karşılıklı adli yardımlaşma, Avrupa tutuklama emirlerinin uygulamaya geçirilmesi, suçluların iadesi, ortak soruşturma ekipleri ve bireylerin fiziksel olarak transferi gibi konularda işbirliği tamamen durabilir veya çok gecikmeler yaşanabilir.
82. COVID-19 pandemisinin etkisi, özellikle bütün paydaşların suçla mücadele konusunda daha fazla çaba sarf etmesi ihtiyacına dikkat çekti.
83. Üye Devletler COVID-19 pandemisi nedeniyle farklı özel tedbirler uygulayabildiği için, farklı Devletlerdeki savcılıklar daha etkili ve yenilikçi iş birliği yöntemleri geliştirmek ve operasyonel verimliliği en üst düzeye çıkarabilmek için daha fazla görüş alışverişinde bulunmalıdır. Üye Devletlerdeki savcılıklar, uluslararası iş birliğini ve koordinasyonu artırmak için bu tür acil durumlarda temasa geçilecek kişileri önceden duyurmalıdır.
84. COVID-19 pandemisi sırasında savcılıkların etkin çalışması konusunda geliştirilen yeni protokoller ve usuller hakkında bilgi vermek için iyi uygulamaların ne olabileceği belirlenmeli ve duyurulmalıdır. Teknoloji daha çok kullanılabilir, örneğin davalar

hakkında iletişim kurmak için çevrimiçi usuller geliştirilebilir, video konferans yapılabilir, elektronik kanıtlar veya elektronik yöntemlerle iletilen kanıtlar mahkeme tarafından kabul edilebilir, elektronik dava dosyaları ve kanıt yönetim sistemlerinin yanı sıra olağanüstü hal yönetmeliklerinden yararlanılabilir. Aynı zamanda soruşturma evresinde tutukluluk sırasında mağdurların ve tanıkların sürece uzaktan katılımını kolaylaştıracak iyi uygulamalar geliştirilebilir. Olağanüstü hal boyunca, olağanüstü yönetmelikler bağlamında savcıların denetimi ve hesap verebilirliği teminat altına alınmalıdır.

85. Kağıt belgelerin iletimi zor olduğu için, pandemiden etkilenen savcılıklar elektronik postayla iletilen karşılıklı adli yardımlaşma ve suçluların iadesi taleplerini kabul etme ve işleme alma olasılığını değerlendirmelidir. Sadece kağıda basılı şekilde gelen karşılıklı adli yardımlaşma taleplerini kabul etme zorunluluğu olan Devletler, geçici bir süre için bu zorunluluğu tekrar değerlendirmeli, söz konusu kağıda basılı talepler ellerine ulaşıncaya kadar bu tür talepleri elektronik kopyalarına dayanarak işleme sokmaya çalışmalıdır.

VII. Tavsiyeler

Giriş

1. Avrupa Konseyi'ne Üye Devletler tarafından tasdik edilen uluslararası anlaşmalara göre, olağanüstü hal durumunda olağanüstü tedbirler alınmadan önce resmi olarak olağanüstü hal ilan edilmelidir.
2. Olağanüstü hal ilan etmek için yeknesak olarak tanımlanmış bir model olmamasına ve olağanüstü halin kapsamı ve nedeni maddi gerçeklere göre belirlenecek olmasına rağmen, olağanüstü hal ilan edebilmek için gereken ön şart, normal mevzuatta belirlenen yetkilerin olağanüstü hali aşmak için yeterli olmamasıdır. Dolayısıyla her türlü olağanüstü halin nihai hedefi, olağanüstü hali aşmak ve mümkün olan ne kısa zamanda normal duruma dönmektir.
3. Pandemi gibi olağanüstü hallerde savcılığın çalışmalarını yürüteceği yasal çerçeve, bu tür şartlarda uyulması gereken şartları belirleyen (örneğin askıya alınamayacak haklar ve askıya alınamayacak hakları korumak için esas olan diğer haklarla ilgili) AİHS ve ICCPR gibi üye Devletler tarafından tasdik edilen uluslararası anlaşmaların yanı sıra, anayasa ve söz konusu Devletlerde yürürlükte olan diğer kanunlarla belirlenmiştir.
4. Savcıların hukukun üstünlüğünü destekleme ve kuvvetlendirme sorumluluğunun doğasında, savcılar açısından ciddi zorluklar yaratan birçok unsur vardır. Bu zorluklar, özellikle olağanüstü hal bağlamında daha da önemli hale gelir.
5. COVID-19 pandemisi, yüz yıldan uzun bir süredir görülmemiş boyutta bir küresel sağlık krizi ve kamu sağlığı açısından olağanüstü hal yaratmıştır. Pandemiyle mücadele sonucu dünyanın içinde bulunduğu daha önce hiç rastlanmamış durum, savcılıklar için de daha önce görülmemiş zorluklar doğurmuştur.

Tavsiyeler

1. Olağanüstü hal söz konusu olduğunda ve AİHS’de belirtilen hakların 15. Maddeye göre veya ICCPR’da belirtilen hakların 4. Maddeye göre askıya alınması gerekiyorsa, bu tür bir askıya alma yürürlüğe girmeden önce resmi bir açıklama yapılmalıdır.
2. Pandemi sonucu uygulanan sınırlamalar, sadece AİHS ile koruma altına alınan sivil ve siyasi hakları değil, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da etkileyebilir ve belirli gruplara karşı ayrımcılık yapılması olasılığını doğurabilir. Bu nedenle uygulanacak sınırlamalar insan hakları konusundaki yükümlülüklerle uyumlu olmalı ve kamu sağlığı konusundaki bu olağanüstü halin, insan hakları ihlalleri için mazeret olarak kullanılmaması ve temel amacının insanları korumak olması sağlanmalıdır.
3. Olağanüstü hallerde alınan tedbirleri düzenleyen mevzuat, öncelikle askıya alınamayacak haklara saygı göstermelidir. Diğer hakları etkileyen mevzuat genel ilke olan hukukun üstünlüğüne dayandırılmalıdır; ayrıca gereklilik, uygunluk, eşitlik ve ayrımcılık yapılmaması, orantınlık, geçici olma, etkin (meclis ve yargı) denetimi, olağanüstü hal mevzuatının öngörülebilirliği ilkelerine ve devlet kurumları arasında yakın işbirliğine de dayandırılmalıdır.
4. Özellikle olağanüstü hallerde insan haklarını korumak için mahkemeye ve hukuki çözüm yollarına tam erişim açısından mahkeme sisteminin yetkinlikleri, bağımsızlığı ve tarafsızlığı dahil bütünlüğünün korunması gerektiği gibi, savcılıkların ve savcılık kurumunun bütünlüğü de aynı nedenlerle korunmalıdır.
5. Savcıların ve savcılık çalışanları ve ailelerinin enfeksiyon açısından güvenliği veya enfekte olan kişilerin tıbbi tedavisi sağlanırken, olağanüstü halin yarattığı şartlara uyum sağlanmalı, mahkemelerde olduğu gibi savcılıklarda da acil davalar ve kararlar ele alınmaya devam edilmelidir. Savcılıklar, olağanüstü hal nedeniyle ertelenen davaları inceleyebilmek için gereken her türlü tedbiri sürecin başında almalıdır.
6. Avrupa Konseyi’ne üye Devletlerin yargı organlarında geliştirilen yeni teknolojiler ve aşamalı olarak iyileşen video konferans sistemleri sayesinde tanıklar, bilirkişiler ve sanıklar yeni imkanlarla dinlenebilmektedir. Bu teknolojileri kullanmanın amacı, tarafların tam katılım sağlayabildiği bir duruşma ortamı yaratmak ve hakları ve tedbirleri normalde olduğu gibi uygulamaya geçirirken, uzaktan yapılan dava ve duruşmalardaki uygulamaların savcılıklardaki ve mahkemelerdeki alışlagelmiş uygulamalara mümkün olduğunca yakın olmasını sağlamaktır.
7. Üye Devletlerde savcılık kurumu bünyesinde merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde kriz müdahale ekiplerinin kurulmasının yanı sıra, özellikle acil müdahale gerektiren durumları ele almak üzere başka müdahale birimleri de kurulabilir.
8. Üye Devletlerdeki savcılık sistemine uygun olacak şekilde, örneğin merkezdeki savcılık kurumu, özel olağanüstü hal şartlarında savcılık kurumunun içinde ve dışında işbirliği mekanizmalarına dikkat çeken kılavuzlar yayımlayabilir. İlgili Devletlerdeki savcılarının ve savcılıklarının (veya savcılık kurumunun) kanunları ve mevzuatı yeknesak şekilde uygulaması beklenmelidir.

9. Olağanüstü hallerde, kolluk kuvvetleri, soruşturma ve denetim kurumları, mahkemeler, sağlık kurumları, medya, savcıların mesleki örgütleri ve sivil toplum kuruluşları gibi diğer kurumlarla özel iş birliği ve koordinasyon mekanizmaları ve usulleri oluşturulabilir.
10. Uygun olan durumlarda savcılar ve savcılıklar, olağanüstü hal tedbirleriyle temel insan haklarına gerekenden daha fazla müdahale edilip edilmediğini özellikle denetlemelidir. Kanunları beklenen standartların altına inmeden ve insan hak ve özgürlüklerine tamamen saygı gösterecek şekilde uygulamalıdır.
11. Ulusal yasal çerçeveye göre kimi savcılıklar, ceza hukuku alanındaki müdahalelerinin yanı sıra, ceza hukuku dışındaki alanlarda da alınan olağanüstü hal tedbirlerinin gerekliliğini, orantılılığını ve uygunluğunu denetlemekle görevlendirilebilirler.
12. Sınırlayıcı bütün tedbirler, uluslararası insan hakları standartlarına ve yükümlülüklerine uygun şekilde olmalı, bu haklara yapılan müdahaleler hem zaman hem de kapsam açısından sınırlı ve orantılı olmanın yanı sıra demokratik bir toplumda gerçekten gerekli olmalıdır. Söz konusu tedbirler ayrımcılık olacak şekilde uygulanmamalıdır.
13. Pandemi gibi olağanüstü haller, uluslararası iş birliği açısından özellikle ciddi sorunlar yaratır. Sınırların kapalı olması ve karantina tedbirleri, sınır ötesi iş birliği dahil her türlü uluslararası iş birliğini daha çok etkilemektedir.
14. Pandemi gibi olağanüstü hallerde bu tür iş birliğinin bazı unsurları tamamen durabilir veya çok gecikebilir. Savcılıklar, operasyonel verimliliği azami düzeye çıkarabilmek için daha etkin ve yenilikçi iş birliği imkanları geliştirmek için daha çok istişarede bulunmalıdır.
15. Savcılıklar, olağanüstü hallerde daha basitleştirilmiş usuller benimseme, örneğin elektronik postayla gelen karşılıklı adli yardımlaşma ve suçluların iadesi taleplerini kabul etme imkanını değerlendirmelidir. Devletler, yardımcı olabilmek için bu tür taleplerde bulunan Devletlerin resmi görevlileri için basitleştirilmiş karantina kurallarının uygulanmasını da değerlendirmelidir.
16. CCPE, üye Devletlerin pandeminin yargı sistemleri üzerindeki ve mahkemelerin ve savcılıkların normal çalışma düzenleri üzerindeki etkisi konusunda mutlaka değerlendirme yapacağını ve bütün bu değerlendirmelerden değerli bilgiler çıkabileceğini göz önünde bulundurarak, bu Görüşün ileride güncellenmesi gerekip gerekmediğini değerlendirmek amacıyla, üye Devletlerden söz konusu değerlendirmelerin sonuçlarını göndermelerini rica edebilir.