

AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ KARARLARI

- I -

SUÇ MAĞDURLARINA YARDIM KONUSUNDA ÜYE DEVLETLERE BAKANLAR KOMİTESİNİN TAVSİYE KARARI Rec(2006)8*

Çev.: Cemil KAYA**

*(Bakanlar Komitesi tarafından 14 Haziran 2006 tarihinde
Bakan Yardımcılarının 967. toplantısında kabul edilmiştir)*

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Tüzüğü'nün 15.b maddesinde yer alan hükümler uyarınca,

Suç mağduriyetinin bütün Avrupa vatandaşlarının yaşamlarını etkileyen günlük bir fenomen olduğunun farkında olarak,

Şiddet Suçları Mağdurlarına Tazminat Ödenmesi Hakkında Avrupa Sözleşmesi'ni (ETS No. 116, 1983) tamamlama amacını taşıyan Mağdurlara Yardım ve Mağduriyetin Önlenmesi Hakkında (87) 21 sayılı Tavsiye Kararı'nı ve Ceza Hukuku ve Usulü Çerçevesinde Mağdurun Konumu Hakkında (85) 11 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak,

* Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to Member States on Assistance to Crime Victims.

** Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

87 (21) sayılı tavsiye kararının kabulünden bu yana Bakanlar Komitesi tarafından çeşitli tavsiye kararları kabul edildiği ve ulusal mevzuat ve uygulamadaki gelişmeler dahil mağdurlara yardım alanında önemli gelişmeler olduğu için mağdurların ihtiyaçlarını ve yeni araştırmayı daha iyi anlamayı kaydederek,

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni (ETS No. 5, 1950), Şiddet Suçları Mağdurlarına Tazminat Ödenmesi Hakkında Avrupa Sözleşmesi'ni (yukarı bakınız), Terörizmin Önlenmesi Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni (CETS No. 196, 2005) ve İnsan Kaçakçılığına Karşı Eylem Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni (CETS No. 197, 2005) hatırla tutarak,

Terörist faaliyetlerin mağdurlarına ve ailelerine destek konusunda Bakanlar Komitesi'ni yeni kurallar kabul etmeye davet eden 2003 ve 2005 yıllarındaki Avrupa adalet bakanları konferanslarının kararlarını hatırlayarak,

Terörizm mağdurlarıyla ilgili Terörizm Hakkında Uzmanlar Komitesi'nin (CODEXTER) çalışmasını kaydederek,

11 Temmuz 2002 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen insan hakları ve terörizmle mücadele hakkında temel ilkeleri ve 2 Mart 2005 tarihinde kabul edilen terörist faaliyetlerin mağdurlarının korunması hakkında temel ilkeleri dikkate alarak,

Mağdurlarla ilgili Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen standartları hesaba katarak,

Mağdurlara yardım etmede hükümet dışı organizasyonların başarılarını takdiri kaydederek,

Özellikle terörizm ve diğer ulusal sınırları aşan suç çeşitlerinin mağdurlarına yardım etme konusunda devletlerarasında işbirliği ihtiyacının farkında olarak,

Özellikle savunmasız gruplara mensup olan mağdurlar için tekrar mağduriyeti önleme ihtiyacının farkında olarak,

Mağdurlara yardım etmeyi sağlama kadar suçlularla mücadele etmenin de devletin sorumluluğunda olduğuna inanarak,

Üye devletlerin hükümetlerinin mevzuatlarında ve uygulamalarında Mağdurlara Yardım ve Mağduriyetin Önlenmesi Hakkında (87) 21

sayılı Tavsiye Kararı'nın yerini alan bu tavsiye kararına ekte belirtilen ilkelerin yayılmasını ve rehber olmasını tavsiye eder.

(2006) 8 Sayılı Tavsiye Kararına Ek

1. Tanımlar

Bu tavsiye kararının amacı doğrultusunda,

1.1. Mağdur, bir üye devletin ceza hukukunu ihlal eden eylem ve ihmallerin neden olduğu fiziksel veya zihinsel yaralanma, duygusal acı veya ekonomik kayıp dahil zarara uğrayan gerçek kişiyi ifade eder. Mağdur kavramı aynı zamanda, uygun olan durumlarda, doğrudan mağdurun yakın ailesi ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri de kapsar.

1.2. Tekrar mağduriyet aynı kişinin belli bir zaman periyodunu aşan birden fazla ceza olayından zarar görme durumunu ifade eder.

1.3. İkincil mağduriyet doğrudan bir ceza eyleminin sonucu olarak değil ancak kurumların ve bireylerin mağdura yönelik karşılığı yoluyla gerçekleşen mağduriyeti ifade eder.

2. İlkeler

2.1. Devletler, mağdurların insan haklarına ilişkin haklarını etkin şekilde tanımayı ve bunlara saygı göstermeyi sağlamalıdır; Özellikle devletler, mağdurların güvenliğine, insan onuruna, özel ve aile yaşamına saygı duymalı ve mağdurlar üzerinde suçun olumsuz etkilerini tanımalıdır.

2.2. Devletler, bu tavsiye kararında öngörülen tedbirleri hiçbir ayırım göstermeksizin mağdurlara erişilir kılmayı sağlamalıdır.

2.3. Bu hizmetlerin ve tedbirlerin yerine getirilmesi ceza eyleminin failinin belirlenmesine, tutuklanmasına, kovuşturulmasına veya mahkum olmasına bağlı tutulmamalıdır.

3. Yardım

3.1. Devletler, suçun olumsuz etkilerini azaltmak için gerekli önlemleri belirlemeli ve desteklemeli; mağdurların evde iş yerinde ve

toplumda her yönden rehabilitasyonu için gerekli yardımın yapılmasını üstlenmelidir.

3.2. Mevcut yardım tıbbi bakımı, maddi destek ve psikolojik destek hizmetleri yanında sosyal bakımı ve dayanışmayı da kapsamalıdır. Bu hizmetler en azından suçtan hemen sonrası için ücretsiz olarak sunulmalıdır.

3.3. Mağdurlar mümkün olduğu kadar ikincil mağduriyetten korunmalıdır.

3.4. Devletler ya kişisel karakteristikleri ya da suçun durumları yoluyla özellikle savunmasız olan mağdurların durumlarına en uygun özel tedbirlerden yararlanabilmelerini sağlamalıdır.

3.5. Mümkün olan durumlarda yardım mağdurun anladığı dilde sağlanmalıdır.

4. Kamu Hizmetlerinin Rolü

4.1. Devletler, mağdurların saygınlığını ve tanınmasını teşvik etmeli ve suçun olumsuz etkilerinin mağdurlarla irtibat halindeki tüm personel ve organizasyonlar arasında anlaşılması için tedbirler belirlemeli ve desteklemelidir.

Ceza Adaleti Birimleri

4.2. Polis ve diğer ceza adaleti birimleri, erişilebilir olan uygun bilgi, koruma ve desteği sağlama konusunda mağdurların ihtiyaçlarını belirlemelidir.

4.3. Özellikle devletler uygun hizmetler sunulabilmesi için mağdurların polis tarafından yardım hizmetlerine sevkini kolaylaştırmalıdır.

4.4. Mağdurlara davalarıyla ilgili verilen kararların açıklamaları sağlanmalı ve onlara bu kararların verilmesinden sorumlu ceza adaleti personeli hakkında ilgili bilgi sağlama fırsatı verilmelidir.

4.5. Uygun olan durumlarda hukuki tavsiye erişilebilir olmalıdır.

Toplumdaki Birimler

4.6. Devletler, organizasyonlar tarafından sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik, konut, eğitim ve iş gibi mağdurların desteklenmesi ve korunması için sağlanan özel tedbirlerin sunumunu ilerletmelidir.

Elçilikler ve Konsoloslukların Rolü

4.7. Elçilikler ve konsolosluklar suç mağdurları olan vatandaşlarına uygun bilgi ve yardım sağlamalıdır.

5. Mağdur Destek Hizmetleri

5.1. Devletler mağdurlara tahsis edilen hizmetleri sağlamalı ve desteklemeli ve hükümet dışı organizasyonların mağdurlara yönelik çalışmalarını teşvik etmelidir.

Minimum Standartlar

5.2. Bu nitelikteki hizmetler:

- kolaylıkla erişilebilir olmalı;
- mağdurlara soruşturma ve yasal işlemler öncesinde, sırasında ve sonrasında ücretsiz duygusal, sosyal ve maddi destek sağlanmalı;
- mağdurların karşılaştıkları problemlerle ilgili tam ehliyetli olmalı;
- mağdurlara hakları ve mevcut hizmetler konusunda bilgi sağlamalı;
- zorunlu olduğunda mağdurları diğer hizmetlere yönlendirmeli;
- hizmetlerin sağlanmasında gizliliğe saygı duymalıdır.

Uzmanlaşmış Merkezler

5.3. Devletler cinsel ve ev içi şiddet gibi suçların mağdurları için uzmanlaşmış merkezlerin kurulmasını ve devamlılığını sağlama ve bu merkezlere erişimi kolaylaştırma konusunda teşvik edilmelidir.

5.4. Aynı zamanda devletler terörizm dahil toplu mağduriyet suçlarının mağdurları için uzmanlaşmış merkezlerin kurulmasını ve devamlılığını teşvik etmeyi zorunlu düşünebilir.

Ulusal Yardım Hatları

5.5. Devletler mağdurlar için ücretsiz ulusal telefon yardım hatları kurma ve destekleme konusunda teşvik edilmelidir.

Mağdurlar İçin Hizmetlerin Koordinasyonu

5.6. Devletler mağdurlara yardım sunan hizmetlerin işleyişinin koordine edilmesini sağlama konusunda adımlar atmalıdır ve bu:

- kapsamlı türdeki hizmetler mevcut ve erişilebilir olur;
- mağdurlara yardım sunan hizmetler için iyi uygulama standartları hazırlanır ve devamlılığı sağlanır;
- uygun eğitim sağlanır ve koordine edilir;
- önerilen politikalar ve mevzuat hakkındaki hizmetler danışma için hükümete erişilebilir olmalıdır.

Bu koordinasyon tek bir ulusal organizasyon veya bazı diğer araçlar yoluyla sağlanabilir.

6. Bilgi

Bilgi Sunma

6.1. Devletler mağdurlara davalarıyla ilgili ve çıkarlarını koruma ve haklarını kullanmaları için zorunlu bilgilere erişmelerini sağlamalıdır.

6.2. Bu bilgiler mağdurun hukuk uygulaması veya ceza adaleti birimleriyle veya sosyal ve sağlık bakımı hizmetleriyle irtibata geçer geçmez sağlanmalıdır. Bilgiler yazı yanında sözlü şekilde ve mümkün olduğu kadar mağdurun anlayacağı dilde bildirilmelidir.

Bilginin İçeriği

6.3. Bütün mağdurlar destek sunabilen hizmetler ve organizasyonlar, desteğin türü ve ilgili durumlarda desteğin maliyeti konusunda bilgilendirilmelidir.

6.4. Bir suç hukuk uygulaması veya ceza adaleti birimlerine rapor edildiğinde, mağdura sağlanan bilgiler aynı zamanda minimum olarak şunları da kapsamalıdır:

- i. Takip edilecek usuller ve bu usullerde mağdurun rolü,
- ii. mağdurun nasıl ve ne şekilde koruma elde edebileceği;
- iii. mağdurun nasıl ve ne şekilde suçludan tazminat elde edebileceği;
- iv. şunların mevcudiyeti ve ilgili durumlarda maliyeti:
 - hukuki tavsiye,
 - hukuki yardım, ve
 - herhangi bir diğer tavsiye çeşidi;
- v. hak edilebilir ise devlet tazminatına nasıl başvurulacağı;
- vi. mağdur bir diğer ülkede ikamet ediyor ise mağduru veya onun çıkarlarını korumaya yardım edecek varolan düzenlemeler.

Yasal İşlemler Hakkında Bilgi

6.5. Devletler şu hususlarda mağdurların bilgi sahibi olmalarını ve anlamalarını uygun bir yolla sağlamalıdır:

- şikayetlerinin sonucu;
- ceza yargılamaları sürecindeki ilgili aşamalar,
- yetkili mahkemenin kararı ve ilgili durumlarda hüküm.

Mağdurlara bu nitelikteki bilgileri almaya istekli olmadıklarını ifade etme fırsatı verilmelidir.

7. Diğer Yollara Etkili Erişim Hakkı

7.1. Mağdurlar suç sonrasında haklarını korumak için sivil müracaat yollarını arama ihtiyacı duyabilir. Bu nedenle devletler,

şu yollarla, mağdurların makul süre içerisinde bütün sivil müracaat yolları için etkili erişime sahip olduğunu sağlama konusunda zorunlu adımlar atmalıdır.

- yetkili mahkemelere erişim hakkı; ve
- uygun durumlarda hukuki yardım.

7.2. Devletler ceza yargılamaları bağlamında suçludan tazminat talep etme konusunda mağdurlar için usuller oluşturmalıdır. Aynı zamanda mağdurlara bu talepleri ileri sürmede ve hükmedilen bir tutarın yerine getirilmesinde tavsiye ve destek sağlanmalıdır.

8. Devlet Tazminatı

Yararlananlar

8.1. Devlet tarafından tazminat şunlar için sağlanmalıdır:

- cinsel şiddet dahil ciddi, kasıtlı, şiddet suçları mağdurlarına;
- bu nitelikteki bir suç sonucunda ölen mağdurların yakın ailesine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere.

Tazminat Planı

8.2. Devletler mağdurların vatandaşlığına bakmaksızın, ülkelerinde işlenen suçların mağdurları için bir tazminat planı kabul etmelidir.

8.3. Mağdurlara ödenen tazminat sosyal dayanışma ilkesine dayandırılmalıdır.

8.4. Tazminat gereksiz gecikme olmadan, adil ve uygun bir düzeyde verilmelidir.

8.5. Birçok kişi kendi devletinden ziyade Avrupa devletlerinde mağdur edildiği için, devletler mağdurların kendi ülkelerindeki yetkili bir birime başvurma yoluyla suçun işlendiği devletten tazminat talep etmelerini sağlamaları konusunda işbirliğine teşvik edilir.

Tazminat Gerekli Zararlar

8.6. Tazminat fiziksel ve psikolojik yaralanmalarda tedavi ve rehabilitasyon için sağlanmalıdır.

8.7. Devletler tazminatta gelir kaybını, cenaze masraflarını ve bakmakla yükümlü bulunan kişilerin yaşamlarını sürdürmedeki kayıplarını dikkate almalıdır. Aynı zamanda devletler tazminatta acı ve ızdırabı dikkate alabilir.

8.8. Devletler mülkiyete karşı işlenen suçlardan doğan zararları tazmin etme yollarını dikkate alabilir.

İkincillik

8.9. Devlet tazminatı suçlu, sigorta veya devlet kaynaklı sağlık ve sosyal karşılıklar gibi diğer kaynaklar tarafından kapsanmayan zararlar ölçüsünde ödenmelidir.

9. Sigorta

9.1. Devletler değişik suç mağduriyeti kategorileri için kamu veya özel sigorta planları uyarınca mevcut kapsamın boyutunu değerlendirmelidir. Amaç bütün ikamet edenlerin sigortaya eşit şekilde erişmesini ilerletme olmalıdır.

9.2. Devletler sigortanın mümkün olan en çok sayıda insan için mevcut olması ilkesini teşvik etmelidir. Sigorta kişilerin fiziksel bütünlükleri yanında şahsi eşyalarını kapsama konusunda mevcut olmalıdır.

9.3. Devletler, diğer uygulanabilir hükümler var olmadıkça, sigorta politikalarının terörizm faaliyetlerinin neden olduğu zararları kapsam dışında bırakamaması ilkesini ilerletme konusunda teşvik edilmelidir.

10. Koruma

Fiziksel ve Psikolojik Bütünlüğün Korunması

10.1. Devletler, usulün bütün aşamalarında mağdurun fiziksel ve psikolojik bütünlüğünün korunmasını sağlamalıdır. Şahitlik yapması istenebilecek olan mağdurlar için özel koruma zorunlu olabilir.

10.2. Korkutma, karşılık verme ve tekrar mağduriyet riski hallerinde mağdurlar için özel koruma tedbirleri alınmalıdır.

10.3. Devletler, en azından mağdurlar için tehlikeli olabilecek durumlarda, bir suçtan dolayı tutuklanan veya mahkum olan kişi serbest bırakıldığında, gerekirse mağdurlara bilgi vermek için bir karar alınabilmesini sağlama konusunda zorunlu tedbirler almalıdır.

10.4. Bir devlet parağraf 10.3'te anılan bilgileri kendi inisiyatifiyle iletmesi kadar, ilgili ceza yargılamaları hükümleri uyarınca yukarıdaki bildirim zorunlu olmadıkça, devlet, mağdurların bildirim almamalarını seçme hakkına sahip olduklarını sağlamalıdır.

Tekrar Mağduriyete Karşı Koruma

10.5. Devletler tekrar mağduriyeti belirleme ve mücadele konusunda politikalar geliştirmelidir. Tekrar mağduriyetin önlenmesi, mağdur yardımı ve suç önlemenin bütün stratejilerinde temel bir unsur olmalıdır.

10.6. Mağdurlarla irtibat halinde olan bütün personel tekrar mağduriyetin riskleri ve bu nitelikteki riskleri azaltma yolları konularında yeterli eğitim almalıdır.

10.7. Mağdurlara önerilen tedbirleri uygulamadaki yardım yanında tekrar mağduriyetin ve bu riskleri azaltmanın yolları konusunda tavsiyede bulunulmalıdır.

Özel Yaşamın Korunması

10.8. Devletler, özellikle suçun soruşturulması ve kovuşturulması süresince, mağdurların kişisel verilerinin korunması yanında, mümkün olduğu ölçüde onların özel ve aile yaşamına müdahale eden şeylerden kaçınma konusunda uygun adımlar atmalıdır.

10.9. Devletler, mağdurların özel yaşamını ve kişisel verilerini korumak için kendi düzenleme tedbirlerini kabul etme ve saygı duyma konusunda medyayı teşvik etmelidir.

11. Gizlilik

11.1. Devletler, yasal ve hükümet dışı olup olmadıklarına bakmaksızın mağdurla irtibat halinde olan bütün birimlerden, şu

şartlar altında, mağdurdan alınan veya mağdurla ilgili bilgileri üçüncü kişilere açıklayabilme konusunda açık standartlar kabul etmelerini talep etmelidir:

- mağdurun bu şekildeki açıklığa açıkça rıza göstermiş olması;
- bunun bu şekilde yapılması konusunda hukuki bir gereksinim veya izin bulunması.

11.2. Bu iki istisnai durumda, açıklık usullerine açık kurallar hakim olmalıdır. Bu kuralların ihlal edildiği iddiaları ile ilgili şikayet usulleri yayımlanmalıdır.

12. Personelin Seçimi ve Eğitimi

12.1. Devletler şu konularda mağdur destek servislerine yardım etmeli ve desteklemelidir:

- mağdurlara doğrudan yardım sağlayan bütün ücretli ve gönüllü görevlilerin seçiminde uygun standartlar geliştirme;
- bu yardımların profesyonel standartlara göre verildiğini sağlama konusunda bütün ücretli ve gönüllü görevlileri eğitime ve desteği organize etme.

Eğitim

12.2. Eğitim minimum olarak şunları kapsamlıdır:

- mağdurlar üzerinde suçun olumsuz etkilerinin farkında olma;
- mağdurlara yardım etme konusunda gerekli beceri ve bilgi;
- ikincil mağduriyete neden olan risklerin farkında olma ve bunu önlemede beceriler.

Uzmanlaşmış Eğitim

12.3. Uzmanlaşmış eğitim, öldürülen mağdurların aileleri yanında, ev içi ve cinsel şiddet terörizm, ırksal, dinsel veya diğer önyargılar tarafından motive edilen suçlar gibi özel suç kategorilerinin mağdurları ve çocuk mağdurlar için çalışan bütün personele sağlanmalıdır.

Diğer Hizmetlerdeki Personelin Eğitimi

12.4. Üye devletler şunlar için uygun eğitim sağlanmasını temin etmelidir:

- adaletin yönetimi ile uğraşan polis ve personel;
- büyük bir olay mahalline giden acil servisler ve diğerleri;
- sağlık, konut, sosyal güvenlik, eğitim ve iş hizmetlerindeki ilgili görevliler.

12.5. Bu personel mağdurlarla irtibat kurmalarına uygun olan bir düzeyde eğitilmelidir. Eğitim minimum olarak şunları kapsamalıdır:

- Sözlü davranış dahil, mağdurun tutum ve davranışları üzerinde suçun etkilerinin genel olarak farkında olma;
- ikincil mağduriyete sebep olan risk ve bu riski minimize etmede gerekli beceriler;
- özel olarak mağdurların ihtiyaçlarına yönelik bilgi ve destek sağlayan hizmetlere erişebilirlik ve bu hizmetlere erişme yolları.

13. Arabuluculuk

13.1. Yasal birimler, mağdurlar için arabuluculuğun potansiyel yararlarını göz önünde bulundurarak, mağdurlarla ilgili olduğunda ve uygun ve erişilebilir durumlarda, ceza konularında arabuluculuk hakkında Bakanlar Komitesi'nin (99) 19 sayılı tavsiye kararına uygun olarak, mağdur ve suçlu arasında arabuluculuk teklif etme ihtimalini dikkate almalıdır.

13.2. Mağdurların çıkarları arabuluculuk usulüne karar verme aşamasında ve bu usul boyunca tam olarak ve dikkatli şekilde düşünülmelidir. Uygun düşünme, sadece mağdurun potansiyel yararları için değil aynı zamanda mağdurun potansiyel riskleri için sağlanmalıdır.

13.3. Arabuluculuğun düşünüldüğü durumlarda, devletler, mağdurların çıkarlarını koruma konusunda açık standartların kabul edilmesini desteklemelidir. Bu standartlar, tarafların özgürce rıza gösterme yeteneğini, gizlilik konularını, bağımsız tavsiyeye erişimi,

herhangi bir aşamada süreçten geri çekilme ihtimalini ve arabulucuların yetkilerini kapsamalıdır.

14. Koordinasyon ve İşbirliği

14.1. Her bir devlet mağdurların haklarını ve menfaatlerini ilerletmek ve koruma konusunda koordineli stratejiler geliştirmeli ve devamlılığını sağlamalıdır.

14.2. Bu amaçla her bir devlet ulusal ve yerel olarak şunları sağlamalıdır:

– ceza adaletinde, sosyal sunum ve sağlık bakımında, yasal, özel ve gönüllü sektörlerde çalışan bütün birimler, mağdurlara koordineli bir karşılık sağlama konusunda birlikte çalışmalıdır;

– önde gelen birimlerin belirlenmesi dahil kapsamlı uygulama planlarıyla birlikte geniş ölçekli mağduriyet durumları ile ilgili ek usuller titizlikle hazırlanmalıdır.

15. Uluslararası İşbirliği

Devletlerin Karşılıklarının Hazırlanması

15.1. Devletler ulusal sınırları aşan suçlar için etkili ve koordineli bir karşılık hazırlamada işbirliği yapmalıdır. Devletler kapsamlı bir karşılığın mağdurlar için erişilebilir olmasını ve birimlerin yardım sağlamada işbirliği yapmasını sağlamalıdır.

İkametgah Devletiyle İşbirliği

15.2. Mağdurun normal olarak suçun işlendiği devlette ikamet etmediği durumlarda, bu devlet ve ikametgah devleti mağdura koruma sağlama ve yargılama süreci dahil suçu rapor etmede mağdura yardım etme konularında işbirliği yapmalıdır.

16. Suçun Etkileri Konusunda Kamu Duyarlılığını Arttırma

16.1. Devletler, ikincil mağduriyeti önlemek ve mağdurların rehabilitasyonunu kolaylaştırmak için suçun etkilerini anlama ve

tanımayı teşvik ederek, mağdurların ihtiyaçları konusunda kamu duyarlılığını arttırmaya katkıda bulunmalıdır.

16.2. Bu mevcut bütün medyayı kullanarak hükümet fonları ve kamuya açık kampanyalar yoluyla başarılmalıdır.

16.3. Hükümet dışı sektörün, mağdurların durumu hakkında kamu dikkatine odaklanmada rolü tanınmalı, ilerletilmeli ve desteklenmelidir.

17. Araştırma

17.1. Devletler, ülkelerindeki veya ülke dışındaki araştırmacılar tarafından yapılan karşılaştırmalı araştırmalar dahil, mağduriyet araştırmalarını ilerletmeli, desteklemeli ve mümkün olduğu ölçüde kaynak sağlamalı ve kaynak sağlamayı arttırmayı kolaylaştırmalıdır.

17.2. Araştırma şunları içermelidir:

- suç mağduriyeti ve onun mağdurlar üzerindeki etkisi;
- riski etkileyen faktörler dahil ceza mağduriyetinin yaygınlığı ve riskleri;
- hem ceza adaletinde hem de toplumda suç mağdurlarının desteklenmesi ve korunması için yasal ve diğer tedbirlerin etkinliği;
- ceza adaleti birimleri ve mağdur servisleri yoluyla müdahalenin etkinliği.

17.3. Devletler, mağdurlara yönelik olarak tutarlı ve delile dayalı politikalar geliştirmede mevcut en son mağduriyet araştırma durumunu göz önünde bulundurmalıdır.

17.4. Devletler, suç mağdurlarıyla ilgilenen bütün hükümet ve hükümet dışı birimleri, ulusal ve uluslararası diğer birimler ve kurumlarla uzmanlıklarını paylaşma konusunda teşvik edilmelidir.

- II -
**İYİ YÖNETİM KONUSUNDA ÜYE DEVLETLERE
BAKANLAR KOMİTESİNİN TAVSİYE KARARI**
Rec(2007)7¹

Çev.: Cemil KAYA*

*(Bakanlar Komitesi tarafından 20 Haziran 2007 tarihinde
Bakan Yardımcılarının 999. toplantısında kabul edilmiştir)*

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Tüzüğü'nün 15/b maddesinde yer alan hükümler uyarınca,

"İyi yönetim temel hakkını tanımlamak amacıyla ve böylece onun uygulamada etkin kullanımını kolaylaştırmak için 2001 tarihli Avrupa İyi İdari Davranış Koduna ve özellikle 77/31 sayılı Karara ve 80/2 sayılı Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararına istinaden çıkartılan ve iyi yönetim konusunda temel bir bireysel hak için model bir metin ve tek, kapsamlı, bütünleşmiş bir iyi yönetim model kodu hazırlamak için Bakanlar Komitesi'ne çağrıda bulunan Parlamenterler Asamblesi'nin 1615/2003 sayılı Tavsiye Kararını göz önünde bulundurarak";

İdari otoritelerin işlemleriyle ilgili olarak bireylerin korunması konusunda Bakanlar Komitesi'nin 77/31 sayılı kararını göz önünde bulundurarak;

İdari otoritelerin takdir yetkilerinin kullanımıyla ilgili olarak Bakanlar Komitesi'nin 80/2 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Kamu otoritelerinin sahip olduğu bilgilere erişim konusunda Bakanlar Komitesi'nin 81/19 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Kamu sorumluluğuyla ilgili olarak Bakanlar Komitesi'nin 84/15 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

¹ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

Çok sayıda kişiyi etkileyen idari usuller konusunda Bakanlar Komitesi'nin 87/16 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Kamu birimlerinin sahip olduğu kişisel verilerin üçüncü kişilere iletilmesi konusunda Bakanlar Komitesi'nin 91/10 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Avrupa'daki kamu görevlilerinin statüleri konusunda Bakanlar Komitesi'nin 2000/6 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Kamu görevlilerine yönelik uygulama kodları konusunda Bakanlar Komitesi'nin 2000/10 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Resmi belgelere erişim konusunda Bakanlar Komitesi'nin 2002/2 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

İdare hukuku alanında idari ve yargısal kararların yerine getirilmesi (icrası) konusunda Bakanlar Komitesi'nin 2003/16 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

İdari işlemlerin yargısal denetimi konusunda Bakanlar Komitesi'nin 2004/20 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde bulundurarak;

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında daha fazla birliği sağlamak olduğunu göz önüne alarak;

Kamu otoritelerinin demokratik toplumlarda anahtar bir rol oynadığını; birçok alanda aktif olduklarını; faaliyetlerinin özel kişilerin hak ve menfaatlerini etkilediğini; ulusal mevzuat ve çeşitli uluslararası belgelerin, özellikle Avrupa Konseyi belgelerinin, bu kişilere idareyle ilgili olarak bazı haklar verdiğini; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi'ni özel kişilerin idareyle olan ilişkilerinde korunması için uyguladığını göz önüne alarak;

Kamu otoritelerinin özel kişilere belli sayıda hizmetler sunmasını ve belli talimat ve kurallar yayımlamasını ve kamu otoritelerinin harekete geçmesi gerektiği zaman bunu makul bir süre içinde yapmaları zorunluluğunu göz önüne alarak;

İster resmi hareketsiz kalma ister harekete geçmede gecikme ve ister resmi yükümlülükleri ihlal etme sonucu olsun kötü yönetim halle-

rinin yargısal usulleri içerebilen uygun usuller yoluyla yaptırıma tabi tutulması zorunluluğunu göz önüne alarak;

İyi yönetimin uygun, tutarlı, açık, kolayca anlaşılabilen ve erişilebilir olan kaliteli mevzuat yoluyla sağlanması zorunluluğunu göz önüne alarak;

İyi yönetimin toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamak zorunda bulunan hizmetleri ifade ettiğini göz önüne alarak;

İyi yönetimin pek çok durumda bir taraftan devletin faaliyetlerinden doğrudan etkilenen kişilerin hak ve menfaatleri ile diğer taraftan genel anlamda toplumun ve özellikle de zayıf ve savunmasız kişilerin menfaatlerinin korunması arasında uygun bir dengeyi kurmayı içerdiğini göz önüne alarak ve devletle olan ilişkilerinde bireylerin menfaatlerini korumayı amaçlayan usullerin bazı durumlarda diğerlerinin veya daha genel anlamda toplumun menfaatlerini koruması gerektiğini tanıyarak;

İyi yönetimin iyi yönetişimin bir unsuru olduğunu; sadece hukuki düzenlemelerle ilgilenmediğini; teşkilat ve yönetim kalitesine bağlı olduğunu; etkinlik, verimlilik ve toplumun ihtiyaçları ile ilgili gereklilikleri karşılamak zorunda olduğunu; kamu mülkiyeti ve diğer kamu menfaatlerini sağlama, destekleme ve koruma zorunda olduğunu; bütçe gereklerini yerine getirme zorunda olduğunu; yolsuzluğun bütün çeşitlerini önleme zorunda olduğunu göz önüne alarak;

İyi yönetimin kamu otoritelerinin ellerinde bulunan yeterli insan kaynaklarına ve kamu görevlilerinin kalitesine ve uygun eğitimine bağlı olduğunu göz önüne alarak;

İdarenin kamu gücü imtiyazını, gerektirdiği görevleri yürütmek için kullandığını; bununla birlikte bu yetkilerin uygun olmayan ve aşırı şekilde kullanıldığı takdirde özel kişilerin haklarını ihlal edebileceğini göz önüne alarak;

2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı örneğini takip ederek, kamu otoriteleriyle ilgili olarak kabul görmüş çeşitli hakları iyi yönetim hakkı ile birleştirmenin ve iyi yönetimin içeriğini tanımlamanın arzulanır olduğunu göz önüne alarak;

İyi yönetim hakkının gereklerinin genel bir hukuk belgesi yoluyla güçlendirilebileceğini; bu gereklerin kanunilik, eşitlik, tarafsızlık, ölçülülük, hukuki kesinlik, makul bir süre içinde harekete geçme, katılım, özel yaşamın gizliliğine saygı duyma ve şeffaflık gibi hukuk devletin temel ilkelerinden doğduğunu; bu gereklerin özel kişilerin hak ve menfaatlerini koruma konusunda usuller getirdiğini, özel kişileri bilgilendirdiğini ve onlara idari işlemlerin alınmasına katılma imkanı verdiğini göz önüne alarak;

Üye devletlerin hükümetlerine şunları tavsiye eder:

– Hukuk devleti ve demokrasi ilkeleri çerçevesinde iyi yönetimi geliştirme;

– Verimlilik, etkinlik ve uygun fiyatı sağlayarak kamu otoritelerinin teşkilatlanması ve faaliyette bulunması yoluyla iyi yönetimi geliştirme. Bu ilkeler üye devletlerin şunları yapmasını gerektirir:

– Amaçların ortaya konulmasını ve bu amaçların idare ve kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmesini düzenli olarak ölçmek ve değerlendirmek için performans kriterlerinin belirlenmesini sağlamalarını;

– Kamu otoritelerini, onlar tarafından sağlanan hizmetlerin uygun bir maliyetle sunulup sunulmadığı ve bunların değiştirilip değiştirilmeyeceği veya ortadan kaldırılıp kaldırılmayacağını düzenli olarak denetlemeye zorlamalarını;

– İdareyi en iyi sonuçları elde etmek için en iyi yolları araması konusunda zorlamalarını;

– Kamu görevlilerinin eylemlerinin ve idarenin uygun içsel ve dışsal denetimini yapmalarını,

– Uygun olduğu ölçüde, bu tavsiye kararına ekli model kodda öngörülen standartları kabul etmesini, bunların üye devletlerin görevlileri tarafından etkin şekilde uygulanmalarını temin etmesini, devletin anayasal ve yasal yapısı içerisinde izin verildiği ölçüde bölgesel ve mahalli idarelerin aynı standartları kabul etmesini sağlama yoluyla herkesin menfaati için iyi yönetim hakkını geliştirme.

*İyi Yönetim Konusunda Bakanlar Komitesi'nin Üye Devletlere
(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararına Ek*

İyi Yönetim Kodu

Madde 1- Kapsam

1. Bu kod, iyi yönetimi gerçekleştirmek için kamu otoritelerinin özel kişilerle ilişkilerinde uygulanacak ilke ve kuralları ortaya koyar.

2. Bu kodun amaçları doğrultusunda “kamu otoriteleri” şu anlama gelir:

a. Kamu hizmeti sunan veya kamu yararına hareket eden devlet, mahalli ve otonom otoriteler dahil her çeşit ve düzeyde herhangi bir kamu hukuku birimi;

b. Kamu hizmeti sunmadan veya kamu yararına hareket etmeden sorumlu bir kamu otoritesinin imtiyazlarını kullanan herhangi bir özel hukuk birimi.

3. Bu kodun amaçları doğrultusunda “özel kişiler” kamu otoritelerinin faaliyetlerine konu olan bireyler ve özel hukuk tüzel kişileri anlamına gelir.

Bölüm I

İyi Yönetim İlkeleri

Madde 2- Kanunilik İlkesi

1. Kamu otoriteleri hukuka uygun hareket etmelidir. Kamu otoriteleri, takdir yetkilerini kullanırken dahi keyfi tedbirler almamalıdır.

2. Kamu otoriteleri, onların teşkilatlanmasını, faaliyetlerini ve aktivitelerini düzenleyen iç hukuka, uluslararası hukuka ve hukukun genel ilkelerine uymalıdır.

3. Kamu otoriteleri kurucu kanunlarında ortaya konan kendi yetki ve usullerini belirleyen kurallara uygun hareket etmelidir.

4. Sadece vaki gerçekler ve uygulanabilir hukuk böyle yapmalarına imkan verirse ve yalnız bu amaç doğrultusunda yetkilerini kullanabilirler.

Madde 3- Eşitlik İlkesi

1. Kamu otoriteleri eşitlik ilkesine uygun hareket etmelidir.
2. Kamu otoriteleri aynı konumda bulunan kişilere aynı şekilde davranmalıdır. Kamu otoriteleri cinsiyet, etnik köken, dini inanç ve diğer görüş gibi nedenlerle özel kişiler arasında ayırım yapmamalıdır. Herhangi bir davranış farklılığı objektif olarak haklı gösterilmelidir.

Madde 4- Tarafsızlık İlkesi

1. Kamu otoriteleri tarafsızlık ilkesine uygun hareket etmelidir.
2. Kamu otoriteleri sadece ilgili konuları göz önünde bulundurarak objektif şekilde hareket etmelidir.
3. Kamu otoriteleri taraflı şekilde hareket etmemelidir.
4. Kamu otoriteleri, kamu görevlilerinin görevlerini kişisel inanç ve çıkarlarına bakmaksızın tarafsız şekilde yürütmelerini sağlamalıdır.

Madde 5- Ölçülülük İlkesi

1. Kamu otoriteleri ölçülülük ilkesine uygun hareket etmelidir.
2. Kamu otoriteleri özel kişilerin hak ve menfaatlerini etkileyen tedbirleri, sadece zorunlu olan durumlarda ve öngörülen amacı gerçekleştirmek için gerekli olan ölçüde almalıdır.
3. Kamu otoriteleri takdir yetkilerini kullanırken, kararlarının özel kişilerin hak ve menfaatleri üzerindeki olumsuz etkileri ile göttükleri amaç arasında uygun bir denge kurmalıdır. Kamu otoriteleri tarafından alınan herhangi bir tedbir aşırıya kaçmamalıdır.

Madde 6- Hukuki Kesinlik İlkesi

1. Kamu otoriteleri hukuki kesinlik ilkesine uygun hareket etmelidir.
2. Kamu otoriteleri hukuken kabul edilen durumlar hariç geçmişe yürür tedbirler almayabilir.

3. Kamu otoriteleri çok önemli şekilde gerekli olması hariç kazanılmış haklara ve kesin hukuki durumlara müdahale etmemelidir.

4. Özellikle yeni yükümlülüklerin getirildiği durumlarda, bu yükümlülüklerin yürürlüğe girmesi için geçici hükümler getirmek veya makul bir süre kabul etmek bazı hallerde zorunlu olabilir.

Madde 7- Makul Bir Süre İçinde Hareket Etme İlkesi

Kamu otoriteleri makul bir süre içinde hareket etmeli ve görevlerini yerine getirmelidir.

Madde 8- Katılım İlkesi

Acil olarak hareket etme gerekmedikçe kamu otoriteleri, özel kişilere onların hak ve menfaatlerini etkileyen idari işlemlerin hazırlanmasına ve uygulanmasına uygun araçlar yoluyla katılma fırsatı sağlamalıdır.

Madde 9- Özel Yaşamın Gizliliğine Saygı Duyma İlkesi

1. Kamu otoriteleri özellikle kişisel veri işlerken özel yaşamın gizliliğine saygı duymalıdır.

2. Kamu otoritelerine özellikle elektronik araçlar yoluyla kişisel veri veya dosya işleme yetkisi tanınan durumlarda, kamu otoriteleri özel yaşamın gizliliğini güvence altına almak için gerekli bütün tedbirleri almalıdır.

3. Özellikle kişisel verilere erişim hakkı ve doğru olmayan ve kaydedilmemesi gereken bir verinin düzeltilmesi ve silinmesinin sağlanması hakkı ile ilgili olarak, kişisel verilerin korunması hakkında kurallar, kamu otoritelerinin kişisel veri işlemlerinde uygulanmalıdır.

Madde 10- Şeffaflık İlkesi

1. Kamu otoriteleri şeffaflık ilkesine uygun hareket etmelidir.

2. Kamu otoriteleri kendi eylem ve işlemleri konusunda özel kişileri, resmi belgelerin yayımlanması dahil olmak üzere uygun yollarla bilgilendirmeyi sağlamalıdır.

3. Kamu otoriteleri kişisel veri koruma ile ilgili kurallar uyarınca resmi belgelere erişim hakkına saygı duymalıdır.

4. Şeffaflık ilkesi hukuk tarafından korunan gizliliklere zarar vermemelidir.

Bölüm II

İdari İşlemlere Hakim Olan Kurallar

Madde 11- Tanımlar

1. Bu kodun amaçları doğrultusunda “*idari işlemler*”, kamu gücü imtiyazını kullandığında kamu otoriteleri tarafından yapılan düzenleyici ve düzenleyici olmayan işlemler anlamına gelir.

2. Düzenleyici işlemler genele uygulanabilir kurallardan oluşur.

3. Düzenleyici olmayan işlemler bireysel veya başka türlü olabilir. Bireysel işlemler sadece bir veya daha fazla bireye yöneltilmiş işlemlerdir.

Madde 12- İdari İşlemlerin Ortaya Çıkışı

İdari işlemler kamu otoriteleri tarafından ya kendi inisiyatifi ile ya da özel kişilerden gelen istem üzerine yapılabilir.

Madde 13- Özel Kişilerden Gelen İstemler

1. Özel kişiler, kamu otoritelerinden yetkileri içinde bulunan bireysel işlemleri yapmalarını isteme hakkına sahiptir.

2. Kamu otoritelerine gelen istemleri karşılamak için işlemler, hukuk tarafından belirlenebilir makul bir süre içinde tesis edilmelidir. Böyle bir işlemin tesis edilmediği durumlar için müracaat yolları önceden belirtilmelidir.

3. Yetkisiz bir otoriteye böyle bir istemde bulunulduğunda, otorite mümkün olan durumlarda bu istemi yetkili otoriteye iletmeli ve bunu müracaat sahibine bildirmelidir.

4. Kamu otoritelerine yapılan bütün bireysel işlem istemlerine, işlemin tesis edileceği tahmini süreyi ve işlem tesis edilmez ise mevcut

hukuki müracaat yollarını gösteren bir bildirim yapılmalıdır. Kamu otoritelerinin derhal işlem tesis etmesi halinde yazılı bildirimden vazgeçilebilir.

Madde 14- Özel Kişilerin Bireysel İşlemlerle İlgili Olarak Dinlenmesi Hakkı

Bir kamu otoritesi özel kişilerin haklarını doğrudan ve olumsuz olarak etkileyecek bir bireysel işlem tesis etmek isterse ve bu bireylere kendi görüşlerini açıklama fırsatı verilmemişse, bu kişiler, açıkça gereksiz olması dışında, makul bir süre içinde ve ulusal hukukun öngördüğü şekilde ve gerekirse kendi seçtikleri bir kişinin yardımıyla görüşlerini açıklama fırsatına sahip olmalıdır.

Madde 15- Özel Kişilerin Bazı Düzenleyici Olmayan İşlemlere Müdahil Olma Hakkı

1. Bir kamu otoritesi belirsiz sayıda insanı etkileyebilecek bir düzenleyici olmayan işlem önerirse, yazılı değerlendirmeler, dinlemeler, yetkili otoritenin tavsiye biriminde temsil, danışmalar ve kamu incelemeleri gibi karar alma sürecine katılıma izin veren usuller öngörmelidir.

2. Bu usullerde ilgili kişilere, söz konusu öneriler konusunda açıkça bilgi verilmeli ve kendi görüşlerini tam olarak açıklama fırsatı tanınmalıdır. Usuller makul bir süre içinde gerçekleşmelidir.

Madde 16 - Özel Kişilerin İdari İşlemlerin Masraflarına Katkısı

İdari işlemler için özel kişilerce kamu otoritelerine ödeme yapılacak ise masraflar, adil ve makul olmalıdır.

Madde 17 - İdari İşlemlerin Şekli

1. İdari işlemler basit, açık ve anlaşılabilir tarzda ifade edilmelidir.

2. En azından bireysel hakları etkileyen durumlarda tesis edilen her bireysel işlem için işlemin dayandığı hukuki ve fiili sebepleri belirten uygun gerekçeler gösterilmelidir.

Madde 18- İdari İşlemlerin Yayınlanması

1. İdari işlemler, bu işlemlerden etkilenen kişilerin tam ve kapsamlı bilgiye sahip olmalarını sağlamak için yayımlanmalıdır. Yayım, kişisel bildirim şeklinde veya genel nitelikte olabilir.

2. Bireysel işlemlerle ilgili kişiler, sadece genel yayın metotlarının mümkün olduğu istisnai durumlar hariç, kişisel olarak bilgilendirilmelidir. Her durumda, süre sınırları dahil müracaat usulleri gösterilmelidir.

Madde 19- İdari İşlemlerin Yürürlüğe Girmesi

1. İdari işlemler, hukuken kabul edilen durumlar hariç, kabul edilme veya yayımlanmalarından önceki bir tarihe ilişkin olarak geçmişe yönelik etki gösteremez.

2. Acil durumlar hariç, idari işlemler uygun şekilde yayımlanana kadar uygulanamaz.

Madde 20- İdari İşlemlerin İcrası

1. Kamu otoriteleri yetkileri içindeki idari işlemlerin icrasından sorumlu olmalıdır.

2. Kural olarak, özel kişilerin kamu otoritelerinin işlemlerine uymasını sağlamak için uygun bir idari ve cezai yaptırım sistemi tesis edilmelidir.

3. Gerekçesini gereği gibi belirttikleri acil durumlar hariç, kamu otoriteleri özel kişilere yüklenen yükümlülükleri yerine getirmeleri için makul bir süre tanımalıdır.

4. Kamu otoriteleri tarafından zorla icra hukuk tarafından öngörülmelidir. Bir işlemin icrasına konu olmuş özel kişiler, usul ve işlemin gerekçesi konusunda bilgilendirilir. Zorla icra tedbirleri ölçülü olmalıdır.

Madde 21- Bireysel İdari İşlemlerde Değişiklikler

Kamu otoriteleri gerekirse kamu yararı için bireysel idari işlemleri değiştirebilir veya geri alabilir. Fakat kamu otoriteleri bunu yaparken

özel kişilerin hak ve menfaatlerini göz önünde bulundurmalıdır.

Bölüm III

Müracaatlar

Madde 22- İdari İşlemlere Karşı Müracaatlar

1. Özel kişilerin hak ve menfaatlerini doğrudan etkileyen bir idari işlem için, doğrudan veya istisna yoluyla, yargısal denetime başvurma hakkı olmalıdır.

2. Kural olarak yargısal denetim öncesi idari müracaatlar mümkün olmalıdır. İdari müracaatlar bazı durumlarda zorunlu olabilir. İdari müracaatlar bir idari işlemin esası veya hukukiliği ile ilgili olabilir.

3. Özel kişiler bir idari işleme karşı müracaatta bulundukları için kamu otoritelerinin ön yargısına uğramamalıdır.

Madde 23- Tazminat

1. Kamu otoriteleri hukuka aykırı idari işlemler veya idarenin veya görevlilerinin ihmali sonucunda zarar gören özel kişilere bir giderim sağlamalıdır.

2. Mahkemelerde kamu otoritelerine karşı tazminat davası açmadan önce, özel kişilerin ilk önce durumlarını ilgili otoritelere iletmesi gerekebilir.

3. Uğranılan zararlar için tazminat ödeme konusunda kamu otoritelerine karşı mahkeme kararları makul bir süre içinde yerine getirilmelidir.

4. Uygun olan durumlarda, kamu otoritelerinin veya olumsuz yönde etkilenen özel kişilerin, yaptıklarından dolayı kamu görevlilerine karşı hukuki işlemler başlatması mümkün olmalıdır.