

KOLLUĞUN SİVİL GÖZETİMİ

H. Gökçe ZABUNOĞLU*

Özet

Sivil gözetim, gelişmiş Batı ülkelerinde yarım yüzyıl geçmişi olan Türkiye için ise görece yeni bir kavramdır. Türkiye, Avrupa birliği (AB) üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken siyasi kriterler çerçevesinde, temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren yasal ve kurumsal düzenlemelerde önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bunların içinde kolluğun denetimi ile ilgili yenilikler de bulunmaktadır. Ancak ülkemizde yapılan tüm denetim şekilleri şeffaf, hesap verebilir ve tatmin edici olmayıp, gerçek manada devlete ve otoriteye değil topluma, kamuoyuna hesap veren sivil bir denetime ihtiyaç vardır. Bu makalede sivil gözetimin önemi ve gerekliliği üzerinde durulmuştur. Türkiye'deki eksikliklerin tespiti yapılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kolluk, Sivil Gözetim, Gözetim, Hukuk Devleti.

CIVILIAN OVERSIGHT OF LAW ENFORCEMENT

Abstract

Civilian oversight is a relatively new concept for Turkey, which has a half-century history in developed Western countries. Turkey has made significant changes in the legislative and institutional arrangements relating to fundamental rights and freedoms, within the framework of the political criteria that must be fulfilled in the European Union (EU) accession process. These include innovations in the supervision of the arm. However, all the controls are carried out in Turkey so transparent, accountable and is not satisfactory. In our country there is a need for a civilian denomination that accounts for the public, not the state and authority. In this article is focused on the importance of civilian oversight and its requirements

Keywords: Law enforcement agencies, civilian oversight, surveillance, Rule of Law.

GİRİŞ

Devletin temel fonksiyonlarından birisi olan kamu düzenini korumak faaliyeti, üç temel erk olan yürütme organının idari faaliyetlerine dâhilindedir.

* Yrd. Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tüm dünyada iç ve dış tehditlere karşı kamu güvenliğini ve düzenini korumak görevi kolluk güçlerine aittir. Söz konusu kolluk güçleri devletin dış güvenliğini korurken farklı, iç güvenliğini korurken farklı isim ve görevlerle karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de de iç güvenliğin korunması ve kamu düzeninin sağlanması görevi İç İşleri Bakanlığına bağlı olan, Jandarma, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Kamu düzeninin korunması faaliyeti kendi bünyesinde temel hak ve özgürlüklere müdahaleyi gerektirmektedir. Peki, ilgili birimlerin söz konusu müdahalede bulunurken, görevlerini bahane ederek korumaları gerekli hak ve özgürlükleri kendileri ihlal ederlerse durum ne olacak? İşte böylesi bir olumsuzluğun giderilmesi iç güvenlik hizmetlerini sağlayan unsurların denetiminden geçmektedir.

Kolluk güçlerinin kamu düzenini sağlamak adına yapmış olduğu insan hakları ihlalleri kamuoyunda zaman zaman geniş yankılar bulmakta ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) kararlarında da yer almaktadır. Türkiye'nin insan hakları hukuku karnesine böylesi olumsuz notların düşülmesine engel olmanın yolu; kolluk güçleri personelinin eğitiminden ve yukarıda bahsedildiği üzere denetiminden geçmektedir.

Denetim kavramı kendi içerisinde bağımsız ve tarafsızlığı da barındırmaktadır. Bir denetim faaliyetinin şüpheden uzak, adil ve tarafsız olması gerekmektedir. Denetim kavramı içerisindeki bu derinliğin insan haklarına müdahaleye dahi yetkili olan kolluk güçlerinin denetiminde de olması gerekmektedir. Bu nedenlerle kolluk güçlerinin denetiminin yine kolluk güçleri birimlerince değil de, onlardan bağımsız ve tarafsız bir güç tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. İşte bu düşünce kolluğun sivil gözetimi kavramını ortaya çıkarmıştır.

Kolluğun sivil gözetimi, asker ya da polis olmayan sivil kişilerce yapılan gözetimi ifade etmektedir. Böylesi bir gözetim, denetimin ruhuna uygun olmakla birlikte; bir hukuk devletinin görevi olan insan haklarını korumak ve demokratik toplum düzenini sağlamak açısından da önem arz etmektedir.

Bu çalışmamızda; yukarıda kısaca değindiğimiz Kolluğun sivil gözetimi üzerinde durulacak, bu kavramın tanımı, ortaya çıkışı, karşılaştırmalı hukukta örnekleri, Türkiye de kolluğun sivil gözetimi ve sivil gözetimin gerekliliği anlatılmaya çalışılacaktır.

I. KOLLUK KAVRAMI, ADLİ VE İDARİ KOLLUK AYRIMI İLE SİVİL GÖZETİM KAVRAMI

A. Kolluk Kavramı

Devlet olarak örgütlenmiş toplumlarda düzenin ve güvenin sağlanması devletin en başta gelen ödevidir. Diğer kamu hizmetleri nispeten yakın zamanlarda ortaya çıktığı halde, devletin bu ödevi, ulusal savunma ihtiyacı ile birlikte, devlet kadar eskidir¹.

Her toplum, ortak yaşamını sürdürebilmek için belli bir düzene ve disipline gereksinim duyarlar. Bu nedenle, en ilkelinden en gelişmişine kadar her toplumda idarenin en birincil ve yaygın görevi toplum düzenini korumak ve böylece bireylerin ve topluluklarının güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. İşte İdarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetlere kolluk faaliyeti denir².

Siyasal toplumlarda otoritenin en eski ve en yaygın görevi, ortak yaşamın gerektirdiği düzen ve disiplinin kurulması ve yürütülmesi olan kolluk faaliyetleridir. Devlet, kolluk gücü ile bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarını gözetip denetleyerek, kamu düzenini gerçekleştirir³.

Kolluk bir yandan, kamu düzenini sağlayan, koruyan, ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari etkinlikler, diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır⁴.

B. İdari Kolluk - Adli Kolluk Ayrımı

Kolluk faaliyeti, idari kolluk faaliyeti ve adli kolluk faaliyeti olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır.

a. İdari Kolluk

İdari Kolluk, kamu düzenini korumaya yönelik, daha açık bir ifadeyle kamu düzeninin korunması ve devamı için gerekli önlemlerin alınmasına ilişkin olan kolluk faaliyetidir. Bu nedenle idari kolluk

¹ Kıratlı M., **Koruyucu İdari Hizmetler**, TODAİ yayını, Ankara 1973, S.27.

² Günday M., **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2013, s. 289.

³ Gündoğan K., Koç C., Özbudak Ç., **Kolluğun Önleyici ve Adli Görevleri**, 7. Baskı, Sözkese Matbaası, Ankara 2011, s.45.

⁴ Gözübüyük Ş., Tan T., **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C:1, 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara 2011, s. 646.

faaliyeti önleyici bir nitelik arz eder. Bazı metinlerde önleyici kolluk, suç öncesi kolluk olarak da adlandırılmaktadır⁵.

İdari kolluk kamu düzenini sağlarken, kamu yararı ile bireysel hak ve özgürlükler arasında da bir denge sağlar. Kolluk yetkisi ancak, kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamunun esenliği amacı ile kullanılabilir⁶.

Kamu düzeni bünyesinde "Güvenlik", "Esenlik", "Sağlık" ve "Genel Ahlak" gibi dört kavramı bulundurur. Bu unsurların tehlikeye girmesi durumunda idari kolluk yetkilerini kullanır.

b. Adli Kolluk

Adli kolluk ise kamu düzeni bozulduktan sonra faaliyete bulunur; bastırıcı niteliktedir. "Suç Kolluğu" terimi ile de anılan adli kolluk, işlenen bir suç sonrasında, suçun ortaya çıkartılması, suçların ve suç delillerinin bulunarak adli makamlara teslim edilmesine yönelik bir faaliyettir⁷.

c. Ayrımın Önemi

Görevlerinin nitelikleri ve amaçlar yönünden ayrılan idari kolluk ve adli kolluk teşkilat ve görevliler yönünden ayrılmamıştır. Her iki kolluk da İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir. Aynı zamanda idari kolluk ve adli kolluk görevlerini yerine getiren görevlilerde aynıdır. Bu nedenlerle adli ve idari kolluk ayrımını yapmak zordur⁸.

Ancak söz konusu ayrımın yapılması uygulama açısından önemlidir. Öncelikle idari kolluk, idari makamların emri altında faaliyet göstermekte ve bu faaliyetlerden doğacak uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenmektedir. Adli kolluk ise adli makamların emri altındadır ve adli kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülmektedir⁹.

İdari kolluk - adli kolluk ayrımı kolluk görevlilerinin, görevleri ile ilgili işledikleri suçların kovuşturulması bakımından önemlidir. İdari kolluk görevleri dolayısıyla veya görevleri esnasında işledikleri suçların kovuşturulması, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer kamu Görevlilerinin

⁵ Yıldırım T., Yasin M., Kaman N., Özdemir E., Üstün G., Tekinsoy O.: **İdare Hukuku**, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 537.

⁶ *Güzübüyük*, Tan, s. 646.

⁷ *Yıldırım* vd, s.537.

⁸ *İbid.*, s.539.

⁹ *İbid.*, s.540.

Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine tabi iken, adli kolluk görevlilerinin işledikleri suçlar Cumhuriyet Savcısı tarafından doğrudan soruşturulur¹⁰.

C. Sivil Gözetim Kavramı

Sivil gözetimin gelişmiş batılı ülkelerde yarım asırlık bir geçmişi varken Türkiye açısından yeni bir kavram olduğundan söz edilebilir. Kolluğun sivil gözetimi kavramı kısa zaman önce akademik anlamda irdelenmeye başlanmış bir kavramdır. "Sivil gözetim" terimi yerine "demokratik denetim" veya "sivil denetim" gibi terimler de kullanılmaktadır. Ancak uluslararası literatürde bu terim için "civilian oversight" karşılığı kullanılmaktadır. Sivil kelimesi Türk adli kolluğu açısından "polis ve asker" dışındaki kişiler olarak algılanmalıdır yani sivil gözetimi gerçekleştirecek kişilerin üniforma giymeyenler olarak anlaşılması gerekmektedir¹¹. Yine sivil gözetimin geliştirilmesi kapsamında ülkemizde gerçekleştirilen toplantılarda da sivil kelimesinin polis asker olmayan, parlamento, hükümet, yargı, hükümete bağlı olmayan kurumlar(örneğin; ombudsman), bazı hallerde kamu otoriteleri tarafından oluşturulmuş sınırlı yetkilere sahip vatandaş grupları (örneğin; ceza evi izleme kurulları) olarak algılanması gerektiği belirtilmiştir Oversight kelime anlamı olarak Türkçe'ye nezaret, gözetim, murakabe, gözden geçirme olarak çevrilmektedir.

Uluslararası düzeyde kabul görmüş tek bir tanıma sahip olmamakla birlikte, Sivil gözetim kavramı: Kolluk birimlerinin faaliyetleri ile bunların dayanağını oluşturan politikaların aşamalı ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesi şeklinde tanımlanabilir. Sivil kelimesi burada yukarıda da bahsedildiği üzere polis olmayan, asker olmayan anlamına gelmektedir¹².

Kolluk güçlerine, diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişi hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan özel yetkiler (durdurma, arama, iletişimin denetlenmesi, vb.) verilmiştir. Bu yetkileri kullanan birimlerin hem politikaların belirlenmesi süreçlerinin, hem de personelinin bireysel işlem ve eylemlerinin kontrol edilmesi önemlidir. İnsan

¹⁰ İbid, s.541.

¹¹ Koyuncu E., "İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:142, Kasım-Aralık 2010, s.114.

¹² İbid, s.114.

haklarının ve özgürlüklerinin korunması ve demokratik hakların geliştirilmesi için bu alanlara müdahale yetkisi bulunan kolluk güçlerinin sivil otoritelerce kontrolü ve denetimi özel önem arz etmektedir¹³.

II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA VE TÜRK HUKUKUNDA SİVİL GÖZETİM

A. Karşılaştırmalı Hukukta Sivil Gözetim

Güvenlik hizmetlerinde sivil denetim, ABD ve Avrupa'da 40 yıllık bir geçmişi olmasına rağmen, Türkiye de yeni tartışılmaya başlanan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kolluk personeli ile ilgili şikâyetlerin bağımsız bir şekilde soruşturulduğu bağımsız bir kolluk şikâyet sistemi, komisyonu veya kurulu İngiltere, Galler, Norveç, İrlanda, Belçika gibi birçok gelişmiş ülkede bulunmaktadır. Fransa ve İspanya'daki emniyet teşkilatları ve jandarma genel müdürlükleri, İspanya'da Hakların Savunucusu Kurumu, Fransa'da Etik ve İç Güvenlik Kuvvetleri Ulusal Komitesi ve İtalya'daki Kişisel Veri Koruma Kurumu yer almaktadır¹⁴.

Avrupa ülkelerinde iç güvenlik hizmeti yürüten kurumlar sivil ve siyasi denetim altında görev yapmaktadır. Bu denetim gerçek manada hayata geçirilmiş bir denetimdir. Belçika Jandarma teşkilatını kaldırma yoluna gitmiştir. Belçika polisi 2001 yılına kadar üçlü bir yapılanmaya sahipti: jandarma, yerel polis ve adli polis. 2001 yılında yaptığı reformlarla Belçika üçlü kolluk yapısını tekli (sadece polis) yapıya dönüştürmüştür. Ayrıca federal çapta görev ve işleri yapmak üzere federal polis kurulmuştur. Belçika polisindeki bu değişimin özü kolluk hizmetlerini sunan teşkilatların tek çatı altında toplanması ve kuvvet olmaktan ziyade halka hizmet eden bir kurum haline getirilmesidir. Belçika iç güvenlik hizmeti federal ve yerel düzeyde örgütlenmiş içişleri bakanlığına bağlı sivil bir kurum haline getirilmiştir. İrlanda da ise bağımsız ve sivil gözetimin hakim olduğu Polis Ombudsmanı bulunmakta ve bu kurum kolluk birimleri ile ilgili şikâyet ve hak ihlalleri noktasında etkin bir şikâyet mekanizması olarak vazife görmektedir¹⁵.

¹³ İbid., s.113.

¹⁴ *Firat İ., Emrah E., "Türkiye'de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 94, Temmuz - Eylül 2014, s.122.*

¹⁵ İbid, s.122.

İngiltere ise "Polis Şikâyetleri Bağımsız Komisyonu (IPCC)" (The Independent Police Complaints Commission) : IPCC'nin amacı öncelikle güvenlik kurumlarında çalışan personel hakkında yapılacak şikâyet ve kötü muamele iddialarını açık, bağımsız ve adil bir şekilde araştırıp sonuçlandırmaktır. İngiltere'deki polis kurumu ülkede en fazla inandırıcılığı ve güvenilirliği olan kurumların başında yer almaktadır. Kararları ilgili birimlerce dikkate alınmadığı takdirde komisyonun bu durumu yazılı olarak raporlarında ilan etme ve kamuoyu baskısı oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, IPCC'ye ilk müracaat veya şikâyette bulunan kişi ve kurumların IPCC kararlarını bir dilekçe ekinde mahkemeye taşımaları durumunda önemli bir bağımsız denetim kurumunun desteğini arkalarına aldıklarından dolayı davalarında başarılı olma şanslarının çok yüksek olacağı ortadadır¹⁶.

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ise polisin kötü muamelesi ve görevini kötüye kullanmasının giderek artması üzerine ilk olarak 1990'da Berkeley'de başlayan bir gönüllü girişim ağı olan CopWatch (Polis İzleme) kurulmuştur. Birçok şehirde bağımsız örgütler halinde çalışan CopWatch polisin hesap verebilirliği ve kötü muamele uygulamalarının sona ermesi için çalışıyor. Mahalleler düzeyinde örgütlenen CopWatch gruplarının temel amacı polisi görev başındayken izleyerek kötü muamele yapmasını engellemek. Genellikle iki kişilik devriyeler halinde dolaşıyorlar. Bir sorun olduğunu haber aldıklarında ya da tanık olduklarında, olay yerine gidip dikkatle izlemeye başlıyor ve not alıyorlar veya video kamerayla çekim yapıyorlar. Bir diğer yöntem ise ihlali yapan polisin görev yaptığı ya da ihlalin gerçekleştiği polis merkezi çevresinde iki kişilik protesto gösterileri yapmak¹⁷.

Kolluğun sivil gözetimi hususunda 20. yy. başlarından itibaren çeşitli uygulamalar ortaya çıkmış, temel hak ve hürriyetlerin devlet kurumlarınca ihlalini önlemek için çalışmalar başlatılmıştır. Dünyanın çeşitli ülkelerinde, değişik hukuki statü ve isimlerde sivil kuruluşlar ortaya çıkmış temel hak ve özgürlüklerin kamu düzeni adına, kolluk güçlerince ihlalini engellemeye çalışmışlardır.

¹⁶ İbid, s.122.

¹⁷ Dalkıran Ö., "Kolluk Görevlilerinin İzlenmesi Dünyadan Örnekler", **Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkanlar**, (Ed.: Volkan Aytar, Yılmaz Ensaroğlu), TESEV Yayınları, Sena Ofset, Haziran 2009, s.83.

B. Türk Hukukunda Sivil Gözetim

Sivil Denetimi dikey sivil denetim ve yatay sivil denetim olarak ikiye ayırmak mümkündür. Meclis denetimi, adli ve idari yargıdan oluşan adli denetim, İçişleri Bakanlığının denetimi, müfettişlikler, iç denetim mekanizmaları, vali ve kaymakamların denetimi dikey sivil denetim kapsamını oluştururken, daha çok Avrupa ülkelerinde görülen ombudsman, kişisel veri koruma kurumu, işkenceyi önleme komisyonu, güvenlik etiği komisyonu, güvenlik kuvvetleri tarafından yönetilen gözaltı merkezlerinin denetçisi ve bağımsız kolluk şikayet komisyonu gibi kurumlar dikey bağımsız sivil denetim mekanizmalarını oluşturmaktadırlar¹⁸.

Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de güvenlik sektörünün denetiminde üç devlet kurumunun rolünden bahsedebiliriz: yasama, yürütme ve yargı.

Türkiye'deki mevcut durum incelendiğinde, iç güvenlik birimlerinin sivil gözetim yapısı; Meclis, Sayıştay, yargı, merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığı ve yerel düzeyde Valiliklerin yetki ve uygulamalarıyla şekillenmektedir. Bunlara ek olarak, jandarma, sahil güvenlik ve polis ile ilgili kanunlar ve bunların öngördüğü mekanizmalar da Türkiye'deki iç güvenlik sektörünün gözetimi sisteminin diğer bileşenlerini oluşturmaktadır¹⁹.

Bu bağlamda, kolluk güçlerinin faaliyetleri, eylem ve işlemleriyle ilgili olarak kaymakamlar valiye, vali İçişleri Bakanına, Başbakana ve genel olarak Bakanlar Kuruluna, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu ise TBMM'ne hesap vermektedirler. Adli soruşturma ile ilgili görevleri bakımından Cumhuriyet savcılarının emri altındadır ve onlara karşı da sorumludur. Ayrıca, kolluğun bütün eylem ve işlemleri idari yargı denetimine tabidir. Yine kolluk görevlilerinin cezai ve hukuki sorumluluklarının tespiti ve bu sorumluluklarından dolayı haklarında yaptırım uygulanması da, adli yargı organlarının görevidir. Kolluk kuruluşlarının faaliyetlerinin siyasi denetimi ise; Bakanlar Kurulu,

¹⁸ Fırat, Erdem, s.123.

¹⁹ Kuyaksıl A., “Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış”, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, 1-2 Ekim 2012, s.446.

Başbakan ve İçişleri Bakanını denetlemek suretiyle TBMM tarafından gerçekleştirilmektedir²⁰.

Her ne kadar yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi iç denetim usulleri olsa da kamu idaresinin denetim işlevi ombudsmanlık (kamu denetçiliği) ve insan hakları ulusal kurumları, Tüketiciyi Koruma Kurulları gibi kurulların yanı sıra telekomünikasyon, enerji piyasası, şeker piyasası, tekel ürünleri piyasası, sermaye piyasası gibi kendi alanlarını ilgilendiren piyasaları düzenleme ve denetleme amacıyla kurulan birçok üst kurul gibi bağımsız denetleme kurumları ile desteklenir. Bütün bunların yanı sıra sivil toplum kuruluşları, araştırma enstitüleri, üniversiteler, sendikalar gibi toplumun örgütlü yapıları güvenlik sektörünün gözetiminde hayati bir rol oynarlar²¹.

a. Parlamento Yoluyla Sivil Gözetim

Soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi siyasal denetim araçlarıyla, genelde iç güvenlik sektörünün özelde ise kolluğun tasarruflarını kapsayacak biçimde, hükümet üzerinde yapılan meclis denetimi bakımından, Türkiye'de temel bir tartışma yaşanmaktadır. Söz konusu tartışma da: hükümet kurma anlamında iktidara sahip olanın aynı zamanda parlamentoda da çoğunluğu sahip olduğu gerçeğinden hareketle, parlamenter sistemin uygulanış biçimiyle siyasal denetim araçlarının etkili uygulanamamasıdır²².

Yukarıda siyasal denetim araçlarındaki sorunsala değindikten sonra, meclis denetimi bakımından komisyonlar üzerinde durulması gerekmektedir. İç güvenlik sektörünün denetimi bakımından yasama organı bünyesinde ortaya çıkan siyasal denetim organları olarak komisyonlar da önemli fonksiyon göstermektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bünyesinde geçici nitelikte kurulan Araştırma

²⁰ Cilesiz C., “Anayasal Demokraside Sivil Otorite-Kolluk İlişkileri”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 142 Kasım-Aralık 2010, s.32.

²¹ *Salman F.*, “Sivil Toplum Kuruluşlarının Güvenlik Sektörü Denetim ve Gözetimine Katılma Araçları” Sivil **Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkanlar**, (Ed.: Volkan Aytar, Yılmaz Ensaroğlu), TESEV Yayınları, Sena Ofset, Haziran 2009, s.25.

²² *Karaoğlu F.*, Küreselleşme Perspektifinden İç Güvenlik ve Sivil Denetim, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2010, s. 140.

Komisyonları yanında, Dilekçe Komisyonu ile TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (TİHİK) bulunmaktadır²³.

Anayasanın 74. Maddesine göre: "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kedileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir." Hükmü getirilerek vatandaşların kendileri yahut kamuyla ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazıyla başvurma hakkı tanımlanmıştır. Böylelikle dilekçe ile bireyin kendisine ait ya da kamuya ait bir yararı koruması amaçlanmıştır. Bu kapsamda da TBMM çatısı altında dilekçe komisyonu kurulmuş ve işlevlik kazandırılmıştır. Söz konusu komisyon aracılığı ile vatandaşlar iç güvenlik sektörünün aktrisleri ile ilgili sorunları bildirme fırsatı bularak bir denetim mekanizması oluşturmaktadırlar.

Siyasi denetim organları içinde, özellikle meclis çatısı altında kurulan komisyonlar arasında TİHİK önemli bir yere sahiptir. TİHİK iki temel fonksiyona sahiptir: Birincisi, uluslararası inan hakları sözleşmeleri noktasında Türkiye'nin hem mevzuat, hem de uygulama olarak nerede durduğu incelemesinin yapması, ikincisi ise, bireylerin gelen şikayetleri konusunda inceleme yapmasıdır. Dolayısıyla, yakalama, gözaltı, tutukluluk işleminin yerine getirilmesi gibi genel kolluk ile özel kolluk faaliyetlerinin, hukuka ve insan haklarına aykırı olduğunun iddia edilmesi durumunda, iddiaların TBMM tarafından araştırılıp incelenerek ilgili mercilere iletilmesi görevini üstlenmektedir²⁴.

TİHİK, bireylerin yapmış olduğu hak ihlal iddiaları üzerine inceleme yapma, inceleme kapsamında iç güvenlik kuruluşları da dahil, bütün kamu kuruluşlarından bilgi isteme, buralarda inceleme yapma, ilgilileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir. Nitekim TİHİK, karakollara yapmış olduğu ziyaretlere dayalı incelemeler yapmakta ve rapor hazırlamaktadır²⁵.

b. Yargısal Yoldan Sivil Gözetim

Kolluk görevlileri ve bunların işlemleri üzerindeki adli denetim işlevi, Cumhuriyet savcıları ve Hakimler tarafından yerine getirilmektedir.

²³ İbid, s.52.

²⁴ İbid, s.52-53.

²⁵ İbid, s.140.

Bu denetime ilişkin hükümler, Anayasa ile çeşitli kanun ve yönetmelikler ile düzenlenmiştir.

Ceza Muhakemesi kanunu (CMK) uyarınca, soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılmaktadır. Cumhuriyet başsavcıları her yılın sonunda, o yerdeki adli kolluğun sorumluları hakkında değerlendirme raporları düzenleyerek, mülki idare amirlerine göndermektedirler.

Ceza Muhakemesi Kanununun 92. maddesi uyarınca; " Cumhuriyet başsavcıları veya görevlendirecekleri Cumhuriyet savcıları adili görevlerinin gereği olarak, gözaltına alınan kişilerin bulundurulacakları nezarethaneleri, varsa ifade alma odalarını, bu kişilerin durumlarını, gözaltına alınma neden ve sürelerini, gözaltına alınma ile ilgili tüm kayıt ve işlemleri denetler, sonucunu Nezarethaneye Alınanlar Defterine kaydederler." Söz konusu hüküm nedeniyle kolluğun özellikle kişilerin hürriyetini kısıtlayıcı işlem ve eylemlerinin yargısal görev yapan Cumhuriyet Savcısı tarafından denetlenmesi sağlanmıştır. Cumhuriyet savcısının bu denetime ilişkin düzenlemeler Adli Kolluk Yönetmeliğinde de detaylı şekilde belirtilmiştir.

Son olarak Anayasamızda yargı başlığı altında düzenlenmiş bulunan Sayıştay'ın kamu kurumlarının gelir ve giderlerinin TBMM adına denetlemesi de kolluğun hesap yönünden sivil gözetimini sağlamaktadır.

c. Yürütme Organınca Yapılan Sivil Gözetim

Yürütme erkinin, hükümet dışında diğer kanadını oluşturan Cumhurbaşkanlığının, idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlama amacıyla, kamu kurumlarında inceleme araştırma ve denetleme yapma yetkisi, iç güvenlik birimleri bakımından da önemlidir²⁶. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Devlet Denetleme Kuruluna Anayasanın 108. maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu maddeye göre "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla" Devlet Denetleme Kurulunun kurulacağı belirtilmiştir. Söz konusu kurul yargı ve silahlı kuvvetler dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Böyle bir kurulda iç güvenlik

²⁶ İbid, s.143.

sisteminin özellikle emniyet güçlerine ilişkin parçalarının denetlenmesinde sivil bir otorite olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari yönden Türkiye'de iç güvenlik yönetiminden sorumlu ana örgütlenme, İçişleri Bakanlığı çatısı altında yapılandırılmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre bakanlık bu görevi, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir. Bağlı kuruluşlar ise; Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Jandarma Genel komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)'dır.

Söz konusu kuruluşların sivil organlarca gözetimi aşağıda sırasıyla anlatacak olursak:

Jandarma Genel Komutanlığınca icra edilen, görev faaliyet ve işlemler üzerinde, İçişleri Bakanlığı denetimi ile ilgili olarak, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nun 15. Maddesi dikkati çekmektedir. Buna göre, Bakanlık bünyesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanın emri veya onayı üzerine, Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, incelemek ve soruşturma yapmakla görevlidir. Söz konusu düzenleme, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün göreve, faaliyet ve işlemlerinin, bakanlık teftiş kurulunca denetlenmesini hükme bağlamıştır²⁷.

Mülki amirlerin buldukları mahallerdeki Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi kolluk hizmetlerini yerine getiren bağlı kuruluşları denetleme görevliler hakkında sicil doldurma ve başkaca denetim ve gözetim yetki ve yükümlülükleri özel kanunlarında ayrıca gösterilmiştir. Örneğin:5442 sayılı kanunun 18'nci maddesi uyarınca Valilerin, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiri oldukları hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda, 2803 sayılı kanunun EK 2'nci maddesinde " İl jandarma alay ve ilçe jandarma bölük komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, valilerce mülki sicil düzenlenir" denilmektedir. Söz konusu düzenleme ile valilere il jandarma

²⁷ İbid, s.144.

komutanı ve ilçe jandarma komutanları hakkında mülki sicil düzenleme yetkileri verilmiştir.

Görüldüğü üzere kolluk hizmetlerini yerine getiren polis, jandarma, asker gibi sivil olmayan kişilerin sivil idarece denetlenmesi mevzuatlarda kendini bulmuştur. Ayrıca sivil gözetim hususunda Dünyadaki gelişmeler karşısında, Türkiye'de de adımlar atılmaya başlanmış ve bu nedenle İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığının 2013 tarihinde kolluk kuvvetlerinin gözetimi noktasında bilgilendirme amaçlı bakanlık basın açıklamasında ise sivil gözetimi ve denetimi, "kamu güvenliği alanında hizmet sunan birimlerin, yasal sınırlar içerisinde yetkilerini kullanıp kullanmadıklarını, atanmış veya seçilmiş sivil yetkililer, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenebilmesi" olarak tanımlanmış ve sivil gözetim kavramının iç güvenlik hizmetlerinde vatandaş, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlanmasını ve güvenlik birimleri üzerinde seçilmiş ve atanmış sivil yetkililer ile vatandaş ve sivil toplumunun denetim ve iletişim fonksiyonlarını da içerdiği üzerinde durulmuştur²⁸.

d. Sivil Toplum Kuruluşları ve Sivil Gözetim

İnsan hakları ve temel özgürlükler alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının kullandığı en etkili araçlardan birisi olan izleme, güvenlik sektörünün gözetiminde de önemli bir rol oynar. Gözetim bakımından izlemenin nihai hedefi, sivil toplumun güvenlik sektörü üzerindeki gücünü artırarak hak ve özgürlükler temelli bir güvenlik sektörü reformunun gerçekleşmesini sağlamaktır²⁹.

Güvenlik sektörü personeli tarafından yurttaşlara karşı işlenen insan hakları ihlallerinin izlenmesi, güvenlik sektöründen sorumlu kamu idaresinin (İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı ve nihayetinde hükümetin) insan hak ve özgürlüklerini koruma sorumluluğunu ne ölçüde yerine getirdiğini ölçmekte önemli bir araçtır³⁰.

İzleme sonucunda elde edilen verinin kamuoyu ile paylaşılması kolluk güçlerinin kendilerine çeki düzen vermelerine neden olacaktır.

²⁸ Fırat, Erdem, s.123.

²⁹ Salman, s.26.

³⁰ İbid, s.29.

Olumsuz hallerin toplumda infial uyandırması hükümeti ve ilgili devlet kurumlarını harekete geçirerek önlem alınmasına neden olacaktır.

Sivil toplum kuruluşları, güvenlik sektörü kurumları tarafından işlenen insan hakları ihlallerinin mağdurlarına hukukî destek vererek de güvenlik sektörü gözetimine katılabilirler. Hukukî yardımın ortaya çıkarabileceği önemli sonuçlardan birisi, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirecek yasal çerçevenin iyileştirilmesine önemli bir dayanak sağlamasıdır. Hukukî yardım, politikalar ve uygulamaların gözden geçirilmesi; uygulamaların iç ve uluslararası hukuk ile uygunluğunun sağlanmasının güvence altına alınması; uluslararası standartlara göre insan hakları ihlallerinin telafisi konusunda en iyi örneklerin belgelenmesini de içermelidir³¹.

Sivil toplum kuruluşları tarafından tespit edilen olumsuzluklar için Cumhuriyet Savcılığını harekete geçirmek yani suç duyurusunda bulunmakta, güvenlik hizmetlerinin sivil gözetimi için bir argüman olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de güvenlik hizmetlerindeki aksaklıkları tespit etmek ve özellikle insan hakları bağlamında olumsuzlukları gidermek için gerekli yollara başvuracak bağımsız bir otoritenin bulunmaması sivil gözetim kavramının terimolojiden öteye gitmesine engel olmaktadır. Mevcut durumdaki bu aksaklığın ise sivil toplum kuruluşlarınca giderilmesi ve kişilerin doğuştan gelen temel hak ve özgürlüklerini güvenlik güçlerinin keyfiyetine bırakmayarak sahip çıkması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığının hazırlamış olduğu İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinde de sivil toplum kuruluşlarına gözetim faaliyetlerine katılması yönünde vurgu yapılmıştır.

III. SİVİL GÖZETİMİN UYGULANMASI VE İNSAN HAKLARIYLA İLİŞKİSİ

A. Sivil Gözetimin Uygulanması

Türkiye, Avrupa birliği (AB) üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken siyasi kriterler çerçevesinde, temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren yasal ve kurumsal düzenlemelerde önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Demokratikleşme yolunda olumlu birer adım olduğu

³¹ İbid, s.31.

şüphe götürmeyen bu gelişmelerden duyulan memnuniyet, uluslararası arenada da sıklıkla dile getirilmektedir³².

Güvenlik güçlerinin sivil gözetimi hususunda da olumlu gelişmeler olmuş ve bu amaçla Avrupa Birliğine uyum süreci kapsamında İçişleri Bakanlığı tarafından İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi hayata geçirilmeye başlanmıştır. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinin I. aşaması Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmiş, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının teknik desteğiyle İçişleri Bakanlığı tarafından Aralık 2008-Mayıs 2010 tarihleri arasında uygulanmıştır. Proje klasik eşleştirme projelerinde görüldüğü üzere, AB ülkelerinde var olan bir mekanizmayı Türkiye'de yerleştirmeyi amaçlamadığı gibi tek bir ülkeyi de örnek olarak almamıştır. Aksine proje, AB ve Avrupa Konseyi anlaşmaları tarafından kolluk güçlerinin sivil gözetimi ile ilgili ilke ve standartları belirlemede, Türkiye'yi diğer seçilmiş AB ülkeleri ile sistematik olarak karşılaştırmaktadır. Bu analiz sürecinin tamamlanmasından sonra, birçok ülkenin sivil gözetimle ilgili örnek uygulamaları arasından ülkemiz için yararlı olabilecek hususlar öne çıkarılmaktadır³³.

Proje kapsamında; kişisel verilerin korunması için bağımsız kurumların kurulması, kolluk kuvvetlerinin aynı yasal çerçeve kapsamında faaliyet göstermesi, il düzeyinde valiler vasıtasıyla eş güdümünün sağlanması için mekanizmaların oluşturulması, kolluk birimlerindeki üst düzey yöneticilerin eğitimi için ortak bir akademinin kurulması gibi öneriler Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya uygulamalarından seçilmiştir³⁴.

İç güvenlik sektörünün sivil gözetim ve denetimi, Avrupa Birliği tam üyelik müzakerelerini sürdüren Türkiye'nin hesap verebilirlik ve demokratikleşme bağlamında takip ettiği yol haritasının en önemli göstergeleri arasındadır. Yukarıda bahsi geçen projede bir araştırma projesi olarak bunun tipik bir örneğidir³⁵.

³² Atılgan M., Işık S., **Cezasızlık Zırhını Aşmak: Türkiye'de Güvenlik Güçleri ve Hak İhlalleri**, 2. Baskı, TESEV Yayınları, İstanbul 2012, s.11.

³³ Yavuzdoğan S., Şimşek Akın H., "Kolluğun Sivil Gözetimi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:6, Sayı:20, Ankara, Ocak 2015, s.206.

³⁴ İbid.

³⁵ *Karaosmanoğlu*,13-150.

Sivil gözetimin uygulanması kapsamında yasa değişiklikleri yapılması, özellikle bağımsız bir gözetim organının oluşturulması, yahut sivil toplum kuruluşlarının bu sürece etkili bir şekilde entegre edilmesi gerekmektedir. Bugün Türkiye ve merkezîyetçi devlet yönetimi anlayışını esas alan başkaca dünya ülkeleri de söz konusu alanda çalışmalar yapmaktadırlar.

B. İnsan Hakları ve Sivil Gözetim Arasındaki İlişki

İnsan haklarının tanınması, korunması ve geliştirilmesi evrensel bir niteliğe bürünmüştür. Başta Birleşmiş Milletler (BM) olmak üzere tüm uluslararası ve bölgesel örgütlerin kuruluş nedeni ve bu örgütlerce kabul edilen insan hakları belgelerinin amacı, insan haklarını ulusal düzeyde ve uluslararası düzeyde koruma altına almak ve bunlara ilişkin evrensel standartları belirlemektir. Hal böyle olmakla birlikte insan hakları, ilke olarak bireylerin devletle ve bazı durumlarda da bireylerle ilişkilerini gerekli kıldığından; insan haklarının asıl ve en öncelikli korunması ulusal hukuk sistemlerinin işidir. Ancak, ülke sınırları içerisinde insan haklarının garantörü olarak devletler görülse de, tarihi deneyimler göstermiştir ki, insan hakları yine en çok devletlerce ihlal edilmiştir. Bu nedenle, ulusal düzeyde etkili insan hakları koruma mekanizmalarının bulunması veya ihdas edilmesi gerekir³⁶.

Güvenlik sistemi içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının kamu düzenini sağlamak gibi bir görevi bulunduğundan, bu kurumlarda görevli personel yine kamu düzenini sağlamak adına çeşitli insan hakları ihlalleri yapabilmektedirler. Söz konusu personelin adli ve idari soruşturması ise çeşitli hukuki metinlerde koruma altına alınarak zorlaştırılmıştır. Kurumların yapmış oldukları soruşturma ise gerek mesleğin gerekse kurumun saygınlığını zedelememek adına üstün körü yapıldığı, soruşturmayı yapan kişilerin mesleki dayanışma adına kişileri kolladığı gibi iddialarla karşı karşıya kalmakta ve soruşturmanın tarafsızlığına gölge düşürebilmektedir. İşte bu nedenlerle insan hakları ile yakından ilgili, yakalama, gözaltına alma, tutma, vb. gibi görevleri ifa eden adli ve idari kolluk personelinin gözetiminin ilgili kolluğun amirleri tarafından değil de, amir konumunda olmayan sivil kişilerce yapılması, hatta bağımsız sivil bir otorite tarafından yapılması insan haklarını güvence altında tutmak açısından önem arz eder.

³⁶ Kalabalık H., **İnsan Hakları Hukuku**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013, s.306.

Kamu vicdanının rahatlatılması ve de adaletin tecelli ettirildiğine dair şüphelerin son buldurulması açısından, modern demokratik rejimlerde, “bağımsız ve tarafsız denetim” kurumlarının oluşturulması artık kaçınılmaz bir şart haline gelmiştir. Çünkü resmi soruşturma neticeleri çoğu zaman şüphayla karşılanarak kabul göremeye bilmektedir. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Uluslararası Af Örgütü gibi birçok örgüt demokratik denetim uygulamalarından kaçının ülkeleri ‘insan hakları açısından şüpheli ülkeler’ listesine bile alarak, bu alanda dayatmalara bile gidebilmektedirler³⁷.

a. İnsan Hakları İhlallerine Neden Olabilecek İdari Kolluk Uygulamaları ve İdari Kolluğun Denetimi

Ülkemizde uzun yıllardır suçla mücadele suç sonrası failin yakalanarak cezalandırılması esasına dayandığı için önleyici polislik anlayış ve buna bağlı olarak suçu önlemede kullanılabilir bazı idari kolluk yetkileri kolluğa ancak yeni tanınmıştır. Bu yetkilerin önemlileri:

- Önleme Araması
- Zor ve Silah Kullanma
- Telekomünikasyon Yoluyla Yapılan İletişimin ve Diğer İstihbarat Faaliyetleri
- Önleme Amaçlı Parmak İzi ve Fotoğraf Alma
- MOBESE Kameralarının kullanımınıdır³⁸.

Demokratik bir toplumda, kolluk birimleri, hizmet sunduğu toplum ile işbirliği içinde, etkin bir kamu güvenliği sunarak, kişilerin güvenlik gereksinimlerine ve kaygılarına yanıt verme çabası içindedir. Bu amaçla, kolluğa yukarıda sayılan güç kullanma yetkisi içeren ve insan haklarına müdahale edici bazı yetkiler verilmiştir.

Kolluğa olan toplumsal güvenin sarsılmaması için, bu kuruluşların her uygulaması şeffaf olmalı ve kolluk, her uygulamasının hesabını verebilme konumunda bulunmalıdır. Kolluk uygulamalarının şeffaf

³⁷ *Erzurumluoğlu B.*, “Kolluk Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:67, Sayı:2, Bahar 2009, s.49.

³⁸ *Eryılmaz B.*: **İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi**, 2. Baskı, İç İşleri Bakanlığı Yayınları, Ankara 2009, s. 28.

olması ve kolluğun, kamuoyun önünde hesap verebilir konumda tutulması ise iç ve dış denetimin varlığını gerektirir³⁹.

İl İdaresi Kanununun 9. Maddesine göre kolluğu idari anlamda denetleyecek olan mülki amiri olan vali veya kaymakam olacaktır. Bilindiği üzere Vali ilde, kaymakam ilçede, diğer görevleri yanında, İçişleri Bakanlığının belirlediği iç güvenlik politikalarını uygulama, kolluk kuvvetlerini idare etme, suçla mücadele etme ve bu süreçte ihlal edilebilecek muhtemel kişi hak ve özgürlüklerini korumakla görevlidir⁴⁰.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 2. Maddesine göre de Mülki amirlerin bu denetleme yetkisini ve genel olarak kolluk yetkilerini gerektiği gibi kullanıp kullanmadığı da, mülkiye müfettişlerinin teftiş ve denetiminin konusunu oluşturur. Teftiş kurulu Başkanlığı, Bakan'ın emri ve onayı ile, genel kolluğun merkezi birimleri olan, emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı ile bu birimlere bağlı taşra teşkilatının işlemlerini teftiş eder ve denetler⁴¹.

b. İnsan Hakları İhlallerine Neden Olabilecek Adli Kolluk Uygulamaları ve Adli Kolluğun Denetimi

Türkiye'de önleyici güvenlik tedbirlerinden ziyade baskılayıcı, suç işlendikten sonra baskı altına alarak yani suç sonrası failin yakalanarak cezalandırılması esasına dayanan adli kolluk uygulamalarının idari kolluk uygulamalarından daha çok olduğunu görmekteyiz. İşte İnsan hakları ihlallerine neden olabilecek bazı adli kolluk uygulamaları aşağıda sayılmıştır:

- Yakalanan kişilere haklarının bildirilmesi
- Yakalama işleminden Cumhuriyet savcısının bilgilendirilmesi
- Gözaltı için Cumhuriyet savcısı kararı alınması
- Doktor raporu alınması
- Gözaltı birimine getirilme ve gözaltı ve nezarethane defterine kayıt

³⁹ Eryılmaz B., **İdari Kolluk Uygulamaları ve İnsan Hakları Sözleşmesi**, İç İşleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2011, s. 4.

⁴⁰ Eryılmaz, **İdari Kolluk Uygulamaları ve İnsan Hakları Sözleşmesi**, s.4.

⁴¹ Eryılmaz, **İdari Kolluk Uygulamaları ve İnsan Hakları Sözleşmesi**, s.4 - 5.

- Nezarethane giriş işlemleri
- Üst arama İşlemleri
- Parmak izi ve fotoğraf alınması
- Gözaltı süresine uygunluk
- Yakınlarına haber verme
- Şüphelinin avukatının çağrılması
- Şüphelinin avukatla görüşmesi
- Avukatın dava dosyasını incelemesi
- Yasak sorgu yöntemlerinin kullanılmaması (baskı, hile, yorma, aldatma, gibi)
- Şüphelinin yeme, içme, tuvalet gibi ihtiyaçlarının karşılanması
- Nezarethane çıkış işlemleri

Yukarıda örnek kabilinde sayılan adli kolluk işlemleri kişilerin temel hak ve hürriyetlerini yakından ilgilendirdiğinden, insan haklarının gözetilmesi kapsamında muhakkak denetim altında tutulması gerekmektedir. Aksi takdirde söz konusu işlemlerde yetkili personelin keyfi davranışı telafisi mümkün olmayacak zararları gündeme getirebilecektir.

Kolluk kuvvetlerinin adli kolluk hizmeti verdi zamanlarda Cumhuriyet savcısının denetimi ve gözetimi altındadırlar. Adli Kolluk Yönetmeliğinde de Cumhuriyet Savcısının gözetim ve denetim yetkileri belirtilmiştir. Ayrıca adli kolluk hizmeti esnasında görevlilerin işlediği suçlar nedeniyle soruşturulması ve kovuşturulması da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna tabi değildir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu m.161/5'e göre, adli görev ve işlerde veya cumhuriyet savcısının emir ve talimatlarının yerine getirilmesinde görevi kötüye kullanma veya ihmaller ile CMK m.161/8'de sayılan Devletin güvenliğine karşı suçların bir kısmından dolayı cumhuriyet savcısının doğrudan soruşturma yapma yetkisi kabul edilmiştir.

Adli kolluk görevlilerinin suç işlemleri halinde, soruşturma işlemi Cumhuriyet Savcısı tarafından yerine getirilecektir. Ancak Türk Hukuku'nda, cumhuriyet başsavcılıklarına bağlı ayrı bir adli kolluk yapılanması bulunmadığına göre, cumhuriyet savcısının bir kolluk mensubu hakkında yürüteceği soruşturmada yardımcısı yine bir başka kolluk mensubu olacaktır. Bu tespitimiz, kolluğa güvensizliğin bir işareti

değildir; ancak ifa ettiği idari veya adli kolluk görevi sırasında veya görevinden dolayı suç işlediği iddia edilen kolluk mensubu hakkında soruşturmanın yürütülmesinde, bu kapsamda delillerin toplanmasında, iddianame veya kovuşturmayaya yer olmadığına dair karara temel teşkil edecek fezlekenin hazırlanmasında, soruşturmaya konu eylem ve şüpheli yönünden bağımsız ve tarafsız hareket etme gücü çeken kolluk görev alacaktır⁴².

c. İnsan Hakları İhlallerine Bir Örnek Olarak İşkence ve Kolluğun Sivil Gözetimi

İşkence 1984 tarihli İşkence ve diğer Zalimane, İnsanlık dışı ve Aşağılayıcı Muamele ve Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 1. Maddesinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre işkence, "bir kimseye karşı kendisinden itiraf almak veya üçüncü kişi hakkında bilgi edinmek, kendisinin veya üçüncü kişinin yaptığı veya yaptığundan kuşkulanan bir eylem nedeniyle cezalandırmak veya kendisini veya üçüncü kişiyi korkutmak veya zorlamak amacıyla veya ayrımcılığa dayanan her hangi bir sebeple, bir kamu görevlisi veya resmi sıfatla hareket eden bir başka kişi tarafından veya bu görevlinin veya kişinin teşviki veya rızası veya muvafakatiyle işlenen ve işlendiği kimseye fiziksel veya ruhsal olarak ağır acı veya ıstırap verin herhangi bir fiildir. Kanuni yaptırımlardan kaynaklanan veya yaptırımın doğasında bulunan veya bu yaptırımlarla rastlaşan acı veya ıstırap, işkence sayılmaz"⁴³.

Türk Hukukunda işkence Anayasanın 17/3. Maddesiyle yasaklanmıştır. Diğer taraftan, Anayasanın 38. Maddesinin 5. Fıkrasında, kimsenin kendini ve yakınlarını suçlayıcı beyanlarda bulunmaya ve delil göstermeye zorlanamayacağı ilkesi yer almaktadır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK) İşkence başlıklı 94. maddesine göre de; "bir kişiye karşı insan onuruyla bağdaşmayan ve bedensel veya ruhsal yönden acı çekmesine, algılama veya irade yeteneğinin etkilenmesine, aşağılanmasına yol açacak davranışları gerçekleştiren kamu görevlisi hakkında üç yıldan on iki yıla kadar hapis cezasına hükmolunur". Diyerek işkenceyi suç saymıştır⁴⁴.

⁴² Şen E., "Polisin Denetimi", <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1650329-polisin-denetimi>

⁴³ Kalabalık, s.411.

⁴⁴ İbid, s.412, 414.

CMK'da da yasak yöntemlerle elde edilen ifadelerin delil olarak değerlendirilemeyeceği belirterek işkence sonucu elde edilen bilgilerin delil olarak kullanılmayacağı vurgulanmıştır.

Kolluğun gerek adli, gerek idari kolluk olarak görev yaptığı sırada her ne sebeple olursa olsun işkence, eziyet vb. davranış biçimleriyle görevini ifa etmesi modern hukuk sistemlerinde kabul edilebilir bir hareket tarzı değildir. Bu nedenlerle söz konusu görevleri ifa eden kişilerin yasalarda belirtilen şekillerde özellikle ölçülü ve orantılı olarak davranmaları gerekmektedir. İşte kolluk görevlileri gerek uluslararası sözleşmelerde gerekse yukarıda bahsi geçen Anayasa, TCK, CMK gibi temel ulusal mevzuattaki hükümlere bağlı kalarak işkence, eziyet vb. kötü muamelelerden uzak durmaları gerekmektedir.

Kolluğun işkence gibi yapması muhtemel insanlık dışı davranışlarını kontrol altına alacak belli başlı uygulamalar ve hukuki mevzuat konumuzun bütünlüğünü bozmamak kaidesi ile aşağıda örnek kabilinde belirtilmiştir.

Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (PVSK)'nın 13. maddesi: "zor kullanılarak yakalananların, haklarında suç soruşturması yapılacak olan şüpheli ve sanıkların, yakalanma anındaki sağlık durumları doktor raporuyla tespit edilir." Hükmünü içermektedir. Yakalanan kişinin yakalanma anındaki sağlık durumu ile adli mercilere sevk veya serbest bırakma öncesi sağlık durumunun tespiti işkence yapılmasının önündeki önemli engellerden birisidir. Zira, sağlıklı gözaltına alındığı doktor raporu ile tespit edilen bir kişinin daha sonra vücudunda kötü muamele izlerine rastlandığının yine doktor raporu ile tespiti halinde işkence iddiası ve ilgililerin yargılanması gündeme gelecektir⁴⁵.

CMK, ifade işlemi sırasında "teknik imkânlardan yararlanır" demek suretiyle kolluğun ifade sırasında ses ve görüntü kaydı yapabilmesinin önünü açmıştır. Kolluğun her işleminin kayıt altına alındığı bir ortamda, kötü muamele anlamına gelen fiziksel ve psikolojik müdahalelerin yapılması mümkün olmayacaktır. Böyle bir durum olsa bile failin tespiti kolay olacaktır⁴⁶.

⁴⁵ Eryılmaz, İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi, s.107.

⁴⁶ İbid, s.109.

Kolluk kuvvetlerinin kötü muamele yapma ihtimallerinin önünde diğer bir engelde CMK 148. maddede düzenlenen: "şüphelinin beyanı özgür iradesine dayanmalıdır. Bunu engelleyici nitelikte kötü davranma, işkence, ilaç verme, yorma, aldatma, cebir veya tehditte bulunma, bazı araçları kullanma gibi bedensel veya ruhsal müdahaleler yapılamaz. Kanuna aykırı bir yarar vaat edilemez. Yasak usullerle elde edilen ifadeler rıza ile verilmiş olsa da delil olarak değerlendirilemez." Hükmüdür. Böylelikle yasak yöntemlerle elde edilen delilin ceza yargılanmasında herhangi bir anlam ifade etmediğini bilen kolluk, ifade alma sırasında, yasak ifade alma yöntemlerine başvuramayacaktır⁴⁷.

Ayrıca kolluk kuvvetlerinin mevzuatlarda belirtilen; susma hakkı ve diğer haklar konusunda şüphelinin aydınlatılması yükümlülüğü, ifade alma sırasında müdafî bulundurma mecburiyeti, ikinci ifade alma yasağı gibi yasak ve yükümlülükleri de işkence ve kötü muamelede bulunmalarına engel olacak nitelikteki düzenlemelerdir.

Kamu düzeninin sağlanması yahut bozulan kamu düzeninin yerine getirilmesi görevlerini üstlenen adli ve idari kolluk görevlilerinin görevlerini bahane ederek bireylere insan onuruna yakışmayacak hal ve hareketlerde bulunmalarının önüne geçmek için; söz konusu görevlilerin eğitim ile bilgilendirilmeleri, adli ve idari denetimlerinin eksiksiz yapılması gerekmektedir. Ancak bu denetimler bahane edilerek, kolluk görevlilerinin hareket alanlarını gereksiz yere kısıtlamak, denetimi adeta psikolojik bir baskı aracı olarak kullanarak yıpratma politikaları izlemekten kaçınılmalıdır.

C. Sivil Gözetimin Gerekliliği

Kolluk güçlerine, kişi hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan yetkilerinin bulunması bu yetkileri kullanan birimlerin ve personelin hem politika oluşturma düzeyinde, hem de bireysel işlem ve eylemleri düzeyinde kontrol edilmesini gerekli kılmaktadır. İnsan haklarının ve özgürlüklerinin korunması ve demokratik hakların geliştirilmesi için bu alanlara müdahale yetkisi bulunan kolluk güçlerinin sivil otoritelerce kontrolü gerekmektedir. Bu gerekliliğin farkında olan dünya ülkelerinde yaklaşık 40 sene evvel zor kullanma yetkisini haiz kolluğun yine kolluğun içinden seçilen veya devlet otoritesi altında

⁴⁷ İbid

bulunan kurumlarca denetiminin yetersiz olduğu ve kamuoyunun gözünde bu hususun güvensizliğe neden olduğunun fark edilmesiyle, denetim mekanizmasının devlet kontrolü ve etkisi altında olmayan objektif sivil otoritelerce denetlenmesi düşüncesi gelişmiştir. Ülke içinde insan haklarının korunması, desteklenmesi veya izlenmesi amacıyla ulusal insan hakları kurumları oluşturulan 90'ın üzerinde ülke vardır. Kolluk personeli ile ilgili şikâyetlerin bağımsız bir şekilde soruşturulduğu bağımsız bir kolluk şikâyet sistemi komisyonu veya kurulu İngiltere, Galler, Norveç, İrlanda, Belçika gibi birçok gelişmiş ülkede bulunmaktadır. Bu husustaki gereklilik düşüncesi ülkemizde yakın tarihlerde canlanmaya başlamış Avrupa Birliğine uyum sürecinde bu konular gündeme alınmıştır. AIHM kararları, TÜSİAD raporları, Başbakanlık İşkence ve Kötü Muamele ile Etkin Mücadele Raporu 2008, Avrupa Polis Etiği Sözleşmesi, Avrupa Konseyi, Uluslararası Af Örgütü İncelemeleri ve Avrupa Birliği Türkiye'de kolluk kuvvetleri hakkındaki şikâyetleri soruşturacak bağımsız ve etkin bir kurumun kurulması gerektiği konusuna işaret etmektedirler⁴⁸.

Devletin öncelikli görevi kamu düzenini korumak ve böylece bireylerin ve toplulukların güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. Türkiye'de yasalar iç güvenlik hizmetlerinin sunulması görev ve sorumluluğunu İçişleri Bakanlığına vermiştir. Bakanlık bu görevi kendisine bağlı olan polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı marifetiyle yerine getirmektedir. Halkın kendini güvende hissetmesini sağlayacak bir kamu hizmeti yapmak ana amaçtır. İç güvenlik teşkilat birimlerinin bu önemli ve hassas görevi yerine getirirken kontrol mekanizmalarına bağlı olarak hesap verebilir, şeffaf ve katılımcı olmasının gerekliliği çok açıktır. Bu birimlerin eylemlerinden sorumlu tutulması ve hesap verebilir olması aynı zamanda demokratik toplumun temel prensiplerinden birisidir⁴⁹.

Hukuk devletinin bir gereği olarak insan haklarının güvence altında tutulması ve devletin söz konusu hak ve hürriyetlere olumsuz müdahalesini, insan hak ve hürriyetlerini korumak bahanesi ile önlenmesi açısından, görevi kamu düzenini korumak olan iç güvenlik unsurlarının sivil, bağımsız, tarafsız bir kurum tarafından gözetilmesi gerekmektedir.

⁴⁸ Yavuzdoğan, Şimşek Akın, s.203.

⁴⁹ Gül S. K., "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Yıl:2008.

SONUÇ

Kolluk görevlilerinin kamu düzenini sağlarken keyfi harekette bulunmaları, kamu düzenini sağlamak adına insan hakları ihlallerine neden olmaları, korumakla görevli oldukları kamu düzenini yine kendilerinin bozarak bir korku ortamı yaratmaları olası bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta zaman zaman kamuoyuna bu tür olumsuzluklar yansımakta ve toplum duymak istemediği haberleri duymaktadır.

Kolluk güçlerinin görevlerini yerine getirirken anayasal ve yasal sınırlar içerisinde kalmaları gerekmektedir. Bazen somut olayda belirtilen yasal sınırları çizmek zor olabilir, ancak her halükarda söz konusu görevi ifa eden kişilerin somut olayın özelliğine göre belirli bir orantı ve ölçü içerisinde kalmaları zorunludur. Modern bir kolluk gücü yapısına sahip olmak; sadece suçluları yakalamak ve suçu önlemek ile mümkün değildir. Bütün bunların yanında halkla ilişkilerin niteliği, halktan alınan yardım ve destekte gerekmektedir. Evrensel anlayış, kolluğun bir korku kurumu olmaktan çıkartılarak bir güven kurumu haline getirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Türkiye'nin AB uyum sürecinde yerine getirmesi ve olmazsa olmaz koşulu insan hakları ihlallerinin önlenmesidir. Devletin kendi eliyle insan hakları ihlallerine neden olması ayrıca hukuk devleti anlayışı ile de bağdaşmaz. Devletin kamu düzenini sağlamakla görevli kolluk güçlerinin, bu görevi sağlamak adına insan hakları ihlallerine neden olabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

Bu durum kolluğun denetimini gündeme getirmektedir. İşte bu nedenlerle Türkiye'de AB uyum sürecinde kolluğun sivil gözetimi alanında projeler geliştirilmeye çalışılmış, çeşitli toplantılar, dokümanlar ve seminerlerle bu alan üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Türkiye'de sivil gözetim parlamento, yürütme, yargı ve sivil toplum kuruluşlarınca yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Ancak ülkemizde yapılan tüm denetim şekilleri şeffaf, hesap verebilir ve tatmin edici olmayıp, gerçek manada devlete ve otoriteye değil topluma, kamuoyuna hesap veren sivil bir denetime ihtiyaç vardır. İşte böylesi önemli bir konuda karşılaştırmalı hukukta durum incelenmeli, bağımsız ve tarafsız bir sivil gözetim kurumunun getirilmesine çalışılmalıdır. Tartışma insan haklarını yakından ilgilendirmesi nedeniyle hep canlı tutulmaya çalışılmalı ülkemiz için en iyi sistem araştırılarak bulunmalı ve en yakın zamanda entegre edilmelidir.

KAYNAKÇA

- ATILGAN Mehmet, IŞIK Serap, **Cezasızlık Zırhını Aşmak: Türkiye'de Güvenlik Güçleri ve Hak İhlalleri**, 2. Baskı, TESEV Yayınları, İstanbul 2012.
- ÇİLESİZ Cumhur, "Anayasal Demokraside Sivil Otorite-Kolluk İlişkileri", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 142, Kasım-Aralık 2010.
- DALKIRAN Özlem, "Kolluk Görevlilerinin İzlenmesi Dünyadan Örnekler", **Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkânlar**, (Editörler: Volkan AYTAR, Yılmaz ENSAROĞLU), TESEV Yayınları, Sena Ofset, Haziran 2009.
- ERYILMAZ Bedri, **İdari Kolluk Uygulamaları ve İnsan Hakları Sözleşmesi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara 2011.
- ERYILMAZ Bedri, **İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi**, 2. Baskı, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara 2009.
- ERZURUMLUOĞLU Bayram, **Kolluk Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi**, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:67, Sayı:2, Bahar 2009.
- FIRAT İsmail, ERDEM Emrah, "Türkiye'de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:94, Temmuz - Eylül 2014.
- GÖZÜBÜYÜK Şerif, TAN Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C:1, 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara 2011.
- GÜL, Serdar Kenan, "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Yıl 2008.
- GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2013.
- GÜNDOĞAN Kadir, KOÇ Cihan, ÖZBUDAK Coşkun, **Kolluğun Önleyici ve Adli Görevleri**, 7. Baskı, Sözkesen Matbaası, Ankara 2011.
- KALABALIK Halil, **İnsan Hakları Hukuku**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013.
- KARAOSMANOĞLU Fatih, **Küreselleşme Perspektifinden İç Güvenlik ve Sivil Denetim**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2010.
- KIRATLI Metin, **Koruyucu İdari Hizmetler**, TODAİ yayını, Ankara 1973.
- KOYUNCU Erhan, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:142, Kasım-Aralık 2010.
- KUYAKSİL Ali, "Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış", **II.Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu**, 1-2 Ekim 2012.
- SALMAN Feray, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Güvenlik Sektörü Denetim ve Gözetimine Katılma Araçları", **Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkânlar**, (Editörler: Volkan AYTAR, Yılmaz ENSAROĞLU), TESEV Yayınları, Sena Ofset, Haziran 2009.

ŞEN Ersan, Polisin Denetimi, <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1650329-polisin-denetimi>, E.T.: 23.12.2015.

YAVUZDOĞAN Seçkin, ŞİMŞEK AKIN Havva, **Kolluğun Sivil Gözetimi**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:6, Sayı:20, Ankara, Ocak 2015.

YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÖZEDİMİR H.Eyüp, ÜSTÜN Gül, TEKİNSOY Okay, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.