

# KOLLUK FAALİYETLERİNİN DENETİMİ HAKKINDA GENEL BİR DEĞERLENDİRME

## A GENERAL ASSESSMENT ABOUT OF THE SUPERVISION OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Hakan AYYILDIZ\*

**Özet:** Kamu düzenini korumakla görevli ve bu amaçla hem suç öncesi hem de suçtan sonra kullanılmak üzere çeşitli yetkilerle donatılmış olan kolluk kuvvetlerinin faaliyetleri, çoğu zaman başta uluslararası sözleşmeler, anayasa ve diğer mevzuat hükümleriyle teminat altına alınmış temel hak ve özgürlüklere doğrudan müdahale edebilmektedir. Kolluk, söz konusu faaliyetlerini icra ederken sınırsız bir yetkiyle donatılmış değildir. Bu çalışmada, kolluk faaliyetleri esnasında kullanılan yetkilerin sınırları ve denetimi konu edilmiş olup; denetimin türleri ve kolluk faaliyetlerinin denetimi ile insan haklarının korunması arasındaki ilişki ulusal ve uluslararası boyutlarıyla incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kolluk, Kolluğun Denetimi, Kolluk ve İnsan Hakları, Kolluk ve Sivil Gözetim, Adli Kolluk, İdari Kolluk

**Abstract:** The activities of law enforcement, who are charged with establishing the public order and also equipped with various powers to be used before and after the offense with this purpose, can often directly interfere with fundamental rights and freedoms guaranteed by especially international conventions the constitution and other legislative provisions. The law enforcement is not equipped with unlimited authority to perform its mentioned activities. In this study, the limits and supervision of the powers used during the law enforcement activities are discussed, the relationship between the types of audit and the control of law enforcement activities and the protection of human rights have been examined with national and international aspects.

**Keywords:** Law Enforcement, Supervision of Law Enforcement, Law Enforcement and Human Rights, Law Enforcement and Civilian Oversight, Forensic Law Enforcement, Administrative Law Enforcement

---

\* Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, ayyildizhakan06@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0999-0496, Makalenin Gönderim Tarihi: 09.01.2019, Kabul Tarihi: 09.01.2019

## GİRİŞ

Güvenlik ve huzurlu bir yaşam sürme ihtiyacı insanın en temel ihtiyaçları arasında sayılmaktadır. Devlet, vatandaşının bu ihtiyaçlarını kamu düzenini sağlamakla giderir. Kamu düzeninin sağlanmasında devletin elindeki en etkili araçlardan birisi, gerektiğinde silah kullanma yetkisine de sahip olan kolluk kuvvetidir.

Ülkemizde iç güvenliğin korunması ve kamu düzeninin tesisi görevi bu çalışmanın da konusu edilen ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı genel kolluk olarak görev yapan Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nden oluşan birimlerce yerine getirilir. Kolluk, kamu düzenini sağlama görevini icra ederken çeşitli faaliyetlerde bulunur. Kolluğun öncelikli görevi suç işlenmesini önlemektir. Fakat bazen ceza adaletinin sağlanması ve işlenmiş suçların yaptırımsız kalmaması amacıyla, suç işlendikten sonra suç faili veya faillerinin bir an önce tespit edilip adli makamlara teslim edilmesi de kolluğun faaliyetleri içerisinde yer alır.

Şüphesiz kolluk, söz konusu faaliyetlerini yerine getirirken çeşitli yetkilerle donatılmıştır. Kolluk faaliyetleri doğası gereği temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliği taşıyan yetkiler içerir. Fakat Anayasamızın 2 nci maddesinde de ifadesini bulan hukuk devleti ilkesi gereği kolluk yetkileri çeşitli sınırlamalara ve denetime tabidir ve bu sınırlamaların ve denetimin özünde insan hakları kavramı bulunur.

Bu çalışma, kolluk faaliyetlerinin denetiminin gelişen ve değişen dünyada nasıl şekillendiğini eleştirel bir bakış açısıyla incelemeyi amaçlamaktadır. Bu maksatla ilk olarak kolluk faaliyetlerinin neler olduğu üzerinde durulacak, daha sonra denetim kavramı ve türleri ile kolluk faaliyetlerinin denetimi konusu genel hatlarıyla ele alınacak ve kolluk faaliyetlerinin denetiminin insan haklarıyla ilişkisi değerlendirilecektir.

## I. KOLLUK FAALİYETLERİ

Kolluk, "iç güvenlik hizmetlerini yerine getiren teşkilat" olarak tanımlanabilir.<sup>1</sup> Kolluğun suç öncesindeki görevleri ve suç işlendikten

<sup>1</sup> Feridun Yenisey/Ayşe Nuhoğlu, Ceza Muhakemesi Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s.150. Atay'a göre kolluk kavramı ise "toplumda düzeni sağlamak

sonra ortaya çıkan görevleri kolluk faaliyetlerinin ayrımına sebep olur. Böylece kolluk faaliyetleri, idari kolluk-adli kolluk faaliyetleri olarak ikiye ayrılır. İdari kolluk ise, genel idari kolluk (genel kolluk) ve özel idari kolluk (özel kolluk) olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir.<sup>2</sup>

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK)'na göre İçişleri Bakanlığı, ülkemizde genel emniyet ve asayiş işlerinden sorumludur (ETK m.1). ETK 3 üncü maddesine göre kolluk, teşkilatlanma açısından genel ve özel kolluk olmak üzere ikiye ayrılır. ETK'da genel kolluğun silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadan oluştuğu belirtilmesine rağmen, 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 8/11/2016 tarih ve 6755 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesiyle değiştirilen 2 nci maddesine göre Sahil Güvenlik Komutanlığı da silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak sayılmıştır. Kısacası genel kolluk kavramı; Polis, Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarını kapsayan bir kavramdır.

Özel kolluk ise, genel kolluk haricinde kalan ve kendi özel kanunlarına göre oluşturulup, belirli alanlarda, belirli görevleri yerine getiren kolluktur (ETK m.3).<sup>3</sup> Belediye kolluğu, orman kolluğu ve cezaevi kolluğu özel kolluğa örnek verilebilir.

Ülkemizde emniyet ve asayişin sağlanması ile güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi, büyük ölçüde idari ve adli kolluk tarafından yerine getirilen faaliyetlerle sağlanır. Zira özel kolluk faaliyetleri daha dar bir alanda, belirli bir tür faaliyet konusunda yetkili ve görevli olan kolluk tarafından yerine getirilen faaliyetlerdir.<sup>4</sup>

---

ve korumak için idarenin sahip olduğu yetkiyi, bu anlamda hem bir idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten personeli" ifade etmektedir. Bkz. Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s.643. 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un 2 nci maddesinde ise kolluk, "Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamak için kanunların ve kanunlara dayanarak yetkili makamların verdiği görevleri yerine getiren görevlileri ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır.

<sup>2</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s.580-584.

<sup>3</sup> 21.1.2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 3 üncü maddesinde özel kolluk; "Devlet ve yetkili diğer kamu tüzel kişilerin, özel kanunlar çerçevesinde kurulup teşkilatlandırılan, kendi görev alanında güvenliği sağlamak amacı taşıyan ve Jandarma, Sahil Güvenlik ve Polis dışındaki kolluk birimlerini, ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır.

<sup>4</sup> Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s.587.

## A. İDARİ KOLLUK FAALİYETLERİ

Modern dünyada devletlerin toplumsal bir düzene ihtiyaç duyduğu ve bu düzeni sağlamanın da devletin en temel görevlerinden olduğu bilinen bir gerçektir. Toplumsal düzen kurallarından en etkiliyi yaptırım gücüne de sahip olan hukuk kurallarıdır. Hukuk kurallarının ahlâk kuralları veya din kuralları gibi diğer toplumsal düzen kurallarından farkı, aynı zamanda önleyici ve bastırıcı etkiye sahip olmalarıdır.

Demokratik bir hukuk devletinde devletten beklenen, anayasada teminat altına aldığı temel hak ve özgürlükleri hayata geçirebilmesidir. Devletin bu beklentiyi yerine getirebilmesinin ön koşulu kamu düzenini sağlamaktır. Kamu düzeni, bünyesinde dirlik, esenlik, güvenlik ve sağlık unsurlarını barındıran geniş bir kavramdır. Zira bu kavram, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde "Emniyet ve asayiş, huzur ve sükûn, genel sağlık ve genel ahlak unsurlarından oluşan, hak ve hürriyetlerin tam olarak kullanımına elverişli ortam" olarak tanımlanmıştır.

İdari kolluk faaliyetleri kamu düzeninin korunmasını esas alan ve önleyici nitelikteki faaliyetlerdir. İdari kolluk ise, kamu düzenini korumayı amaçlayan veya bir başka ifadeyle kamu düzeninin korunması ve devamı için gerekli önlemleri alan kolluk türüdür. Bu nedenle idari kolluk faaliyetleri önleyici bir nitelik arz eder. İdari kolluk, bazı metinlerde "önleyici kolluk" veya "suç öncesi kolluk" olarak da ifade edilebilmektedir.<sup>5</sup>

İdari kolluk, kamu düzenini korumak, bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmek ve bu maksatla ilgili mevzuat çerçevesinde her türlü tedbiri almakla yetkili ve görevlidir. Genelde kolluk ve özelde suç öncesi kolluk bu işlemleri gerçekleştirirken hukuka, kanunlara bağlı ve saygılı olarak hareket eder. Kolluk önlemlerinin alınmasında keyfilikten kaçınma zorunluluğu bulunmaktadır. Zira bir hukuk devletinde her kurumdan beklendiği üzere ve belki de onlardan daha fazla kolluğun, kamu düzenini korumak veya tesis etmekte hukuka uygun hareket etmesi herkesçe beklenir. Bu, toplumun en tabii hakkıdır.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Turan Yıldırım/Melikşah Yasin/Nur Kaman/H.Eyüp Özdemir/Gül Üstün/Özge Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s.549. Bir başka tanım için bkz. Atay, İdare Hukuku, s.643-644.

<sup>6</sup> Vahit Bıçak, Suç Muhakemesi Hukuku, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2013,

## B. ADLİ KOLLUK FAALİYETLERİ

Adli kolluk, kamu düzenini bozan ve suç sayılan eylemlerin işlenmesi durumunda suç faillerini ve suça ait delilleri araştırıp, bulmak ve adli makamlara teslim etmekle görevli olan kolluktur.<sup>7</sup> Görüldüğü üzere, adli kolluğun görevi suç işlendikten sonra ortaya çıkan ve bastırıcı nitelikte olan bir görevdir.<sup>8</sup>

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK)'na göre adli kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 8, 9 ve 12 nci maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 7 nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8 inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 4 üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder. Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir. Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrinde (CMK m.164).

5271 sayılı CMK ile 1412 sayılı mülga Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (CMUK)'ndan farklı olarak, adli kolluğun ceza muhakemesinde karşılaştığı bir suç şüphesiyle ilgili, doğrudan araştırma yapması kabul edilmemiştir.<sup>9</sup> CMK hükümleriyle soruşturmanın tek yetkilisi ya

s.157.

<sup>7</sup> Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016, s.591.

<sup>8</sup> Öztürk'e göre, adli kolluğun üç unsuru vardır: Bunlardan birincisi; bu kolluk genel kolluktan ayrı ve suçun ve suç şüphelilerinin ortaya çıkmasıyla faaliyete başlar ve işi suçu aydınlatmaktır. İkincisi; adli kolluk personeli genel kolluk personelinin farklı olarak kriminalistik bilgisine vakıf, ceza muhakemesi bilgisiyle donatılmış ve sanık haklarının farkında olan teknik bir personeldir. Üçüncüsü ise; adli kolluk öyle bir kolluktur ki, teknik olarak her türlü laboratuvar vb. olanakla donatılmış personeldir. Bkz. Bahri Öztürk, "Adli Kolluk Üzerine Genel Düşünceler", Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri, Antalya Barosu Uluslararası Sempozyumu (12-13 Temmuz 1997), (Sempozyum Kitabını Yayına Hazırlayan: Feridun Yenisey), Antalya, 1998, s.269.

<sup>9</sup> Mülga 1412 sayılı CMUK'un "Suça karşı zabitanın vazifesi" başlıklı 156 ncı maddesi şöyledir: "Zabita makam ve memurları suçluları aramakla ve işin tenvirini için lazım gelen acele tedbirleri almakla mükelleftir. Bu makam ve memurlar tanzim

da lideri olma vasfı Cumhuriyet savcısına verilmiştir. Öyle ki, CMK'ya göre, kolluğun m. 90'da düzenlenen ve sıkı koşullara bağlanmış haldeki yakalama yetkisi dışında hiçbir soruşturma işlemine re'sen başlayabilmesi mümkün değildir.<sup>10</sup> Adli kolluk görevlileri, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri emrinde çalıştıkları Cumhuriyet savcısına derhâl bildirmek ve bu Cumhuriyet savcısının adliyeyle ilişkin bütün emirlerini gecikmeksizin yerine getirmekle yükümlüdür (CMK m.161/2).

CMK'nın CMUK'tan farklı olarak ortaya koyduğu ve adli kolluğu Cumhuriyet savcısının denetimine ve emrine dâhil ettiği ve adli kolluğun re'sen araştırma ve soruşturmaya başlamasına imkân vermeyen sistemi doktrinde tartışma konusu olmuştur.

CMK'nın mevcut düzenlemesinin yerinde olduğunu savunan yazarlara göre, CMK savcı-kolluk ilişkilerini bir daha bozulmamacasına düzeltmiş, bu ilişkiyi akılcı bir eksene oturtmuş ve adli kolluğu idari yönden İçişleri Bakanlığı'na; adli yönden ise savcılığa bağlamıştır. Bu sistemde adli kolluk, genel kolluktan ayrılmış değildir ve iki başlılık yoktur.<sup>11</sup> Apaydın'a göre adli kolluk, idari olarak Adalet Bakanlığı'na, adli olarak da suçun işlendiği yargı alanındaki Cumhuriyet savcılarına bağlı olarak görev yapmalı ve ceza hukukunun temel ilkeleri, insan hakları, hukuka uygun soruşturma teknik ve taktikleri, kriminalistik vb. alanlarda bilgi sahibi olan personel arasından seçilip, Cumhuriyet savcılarının emrinde, ayrı bir teşkilat olarak kurulmalıdır.<sup>12</sup>

---

ettikleri evrakı hemen müddeiumumiliğine gönderirler. Ancak hâkim tarafından derhal icrası muktazi tahkik muamelelerine lüzum varsa bu evrakın doğrudan doğruya sulh hakimine gönderilmesi caizdir".

<sup>10</sup> Yener Ünver/Hakan Hakeri, Ceza Muhakemesi Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s.196.

<sup>11</sup> Bahri Öztürk/Durmuş Tezcan/Mustafa Ruhan Erdem/Özge Sırma Gezer/Yasemin F.Saygılar Kırıt/Esra Alan Akcan/Özdem Özaydın/Efser Erden Tütüncü, Ceza Muhakemesi Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017, s.221-222.

<sup>12</sup> Cengiz Apaydın, "Ceza Hukuku Sisteminde Savcı ve Kolluk Arasındaki İlişki", Ceza Muhakemesi Hukukunda Güncel Konular (Editör: Nur Centel), Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s.67-68. Kuyucu'ya göre de "Cumhuriyet savcılığına bağlı ayrı bir adli kolluk örgütünün kurulması ve varlığı ceza adaletinin sağlanmasında büyük yarar sağlayacaktır". Bkz. Abdullah Aydın Kuyucu, "Savcılığın Ceza Adalet Sistemindeki Rolü ve Örgütlenmesi", Bir Adli Organ Olarak Savcılık Sempozyumu, 7-9 Temmuz 2006, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2006, s.141.

Yenisey'e göre ise adli kolluk, sistem içerisinde mevcut bulunması gereken bir unsurdur. Ceza muhakemesinde araştırma, itham, savunma ve yargılama olmak üzere dört tür görev bulunur. Adli kolluğun araştırma görevini ayrı bir kuruluş olarak icra edebilmesi için, Cumhuriyet savcısının emrinde olmaması gerekir. Zira emir altına girmek, kolluk ile savcıcıyı bütünleştirmektir. Bunun yerine kolluk içinde ayrı bir "suç kolluğu" kurulmalı ve bu birimin başında yürütme tarafından en az yedi yıl görevden alınamayan bir kolluk müdürü olmalıdır. Bu suç kolluğu, Cumhuriyet savcılığının ve daha da önemlisi hâkimin denetimi altında olmalıdır.<sup>13</sup>

CMK m. 165'e göre, gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür.<sup>14</sup> Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır. Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 5 inci maddesine göre ise; adli kolluk, bağlı bulunduğu kolluk teşkilâtının bir parçası olup, öncelikli görevi, karşılaştığı suçun işlenmesini önlemektir. Adli kolluk görevlileri, kadrolarında yer aldıkları birimlere mevzuatla verilmiş ve adli görev kapsamı dışında kalan diğer görev ve hizmetleri de yerine getirirler.

### C. İDARİ KOLLUK- ADLİ KOLLUK AYRIMININ ÖNEMİ

Ülkemizde idari kolluk ve adli kolluk görevlerini yapanların genel olarak aynı teşkilat bünyesinde olması idari kolluk-adli kolluk ayrımı yapmayı güçleştirmektedir. Örneğin bir İlçe Jandarma Komutanlığı'nda çalışan ve önleyici hizmet amaçlı olarak trafik timinde görev yapan personelin bu görevi idari; trafik denetimi yaptığı esnada bir suç ile karşılaşması ve yetkili merciin emriyle suça karışanları yakalaması ise adli kolluk görevidir.<sup>15</sup> Fakat idari ve adli kolluk

<sup>13</sup> Feridun Yenisey, "Adalet ve Kolluk İlişkilerinin Ceza Muhakemesi Kanunu Açısından Değerlendirilmesi", Avrupa'da ve Türkiye'de Kolluk-Adalet İlişkileri Sempozyumu, 28-30 Kasım 2005, (Editör: Burcu Ertem), Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006, s.38.

<sup>14</sup> Centel ve Zafer'e göre böyle bir durumda Cumhuriyet savcısı genel kolluğun yanında özel kolluktan da yardım isteyebilir. Bkz. Nur Centel/Hamide Zafer, Ceza Muhakemesi Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2011, s. 123.

<sup>15</sup> Tosun'a göre, kolluğun yaptığı işlerin idari olduğu açıktır; bu bakımdan "adli" olan işlerin de bunlardan farklı işler olmadığı unutulmamalıdır. Kolluk, ne yasa ne de yargılama işi yapmadığına göre yaptığı işin yürütme olduğu anla-

arasında bir ayırım yapılması oldukça önemlidir. İdari ve adli kolluk arasında bir ayırım yapılması gerekliliği, öncelikle kullanılacak usul ve araçların farklı olmasından kaynaklanır. Her iki kolluk faaliyeti arasında suçun önlenmesine ilişkin yöntem ve araçlar ile suç işlendikten sonra faillerin belirlenmesi ve suça ilişkin delillerin ortaya konulup yargı mercilerine teslim edilmesi anlamında teknik farklılıklar söz konusudur. Ayrıca hukuk sistemimizde iki kolluk arasındaki ayırım tâbi olacakları hukuki rejim ve yargılama usulleri açısından da önem arz etmektedir.<sup>16</sup>

Kolluğun idari nitelikteki önleme görevi ile adli nitelikteki görevi esnasında bağlı olduğu amir de farklılık gösterir. Kolluk, idari görevi esnasında idari makamların emri altındadır. Adli işlemler esnasında kolluğun amiri ise Cumhuriyet savcısıdır. Bu sebeple somut olayda kimin emir vermeye yetkili olduğunun tespiti açısından idari görevle adli görevin ayırımının yapılması gerekir. Ayrıca kolluğun, adliye ile ilgili görev ve işlerinde işlediği suçlardan dolayı Cumhuriyet savcısı tarafından genel muhakeme usulüne göre doğrudan soruşturma yapılırken; idari görev esnasında ve göreviyle bağlantılı olarak suç işleyen kolluk hakkında Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılır.<sup>17</sup> Kısacası, idari kolluk hakkında idare hukuku uygulanır ve idari kolluk faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir. Öte yandan adli kolluk faaliyetleri hakkında ceza usûl hukuku uygulanır ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda (ceza mahkemelerinde) görülür.<sup>18</sup>

Eğer kanunların suç saydığı fiillerin işlenmesi hali mevcut ise ve bu konuya ilişkin delillerin toplanması ve faillerin belirlenmesine yönelik bir amaç güdülerek bir faaliyet icra ediliyorsa adli kolluk faaliyeti

şılmaktadır. Bkz. Öztekin Tosun, "Suç Kolluğu", *İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, İstanbul, 1972, C.6, S.9. s.10-11.

<sup>16</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s.662-663.

<sup>17</sup> Centel/Zafer, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, s.124. Gerçekten de örneğin 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 15 inci maddesine göre Jandarma personelinin mülki görevlerinden doğan suçlarında; özel kanunların hükümleri saklı kalmak şartıyla 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılır. Adli görevlerinden doğan suçlarda ise; 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 161 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü uygulanır.

<sup>18</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s.580.

söz konusudur. Buna karşılık kolluğun amacı adli makamların her türlü müdahalesi dışında kamu düzeninin korunması ve sağlanmasına yönelik ise bu faaliyet idari kolluk faaliyetidir.<sup>19</sup> Ayrıca karşılaşılan bir eylem ya da işlem Ceza Hukukuna göre suç olabileceği gibi, İdare Hukuku anlamında da kamu düzenini ihlal edebilir. Böyle bir durumda önemli olan husus, adli ve idari faaliyetin, özellikle aynı kamu görevlisinde birleşmesi durumunda sağlıklı bir şekilde ayırımının yapılması ve birbirine karıştırılmamasıdır.<sup>20</sup>

İdari kolluğa ilişkin genel düzenlemeler idarenin kendisi tarafından yapılabilirken, suçta ve cezada kanunilik ilkesi gereği Ceza Hukuku alanında suçların ve cezaların mutlaka kanun ile düzenlenmesi gerekir. Ayrıca, adli kolluk görevlileri cezai yaptırımları bizzat kendileri uygulayamazlar ve suç işleyen kişiyi arayıp bulduklarında ya da suçüstü yakaladıklarında adli mercilere teslim etmek zorundadırlar. Fakat idari kolluk görevlilerinin bazı hallerde idari yaptırımları uygulama yetkileri bulunmaktadır.<sup>21</sup> Bunun yanında idari kolluk faaliyeti, sadece devlet adına değil, mahalli idareler (il özel idaresi, belediye, köy) adına da icra edilirken; adli kolluk sadece devlet adına ifa edilen bir faaliyettir ve adli kolluk faaliyetlerinden kaynaklanacak zararlardan daima devlet tüzel kişiliği sorumlu olacaktır.<sup>22</sup>

CMK m.164/3'e göre "Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir". Bu hüküm de nazara alınarak doktrinde adli kolluk faaliyeti, kamu görevlisi için istisnai bir etkinlik olarak algılanmış, istisnanın sona ermesiyle birlikte kamu görevlisinin asli göreve (idari kolluğa) dönmesi esas olarak öngörülmüştür. Gerçekten, adli makamlar her yıl adli kolluğun görevlileri hakkında rapor düzenleyip, mülki idare amirlerine göndermekle yükümlüdür. Bu durumda adli kolluk görevlilerinin faaliyetleri hakkında değerlendirme yapma yetkisi idari amire verilmiştir.<sup>23</sup> Bu işlem de bir tür kolluk faaliyeti denetimidir.

<sup>19</sup> Atay, İdare Hukuku, s.670.

<sup>20</sup> İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner/Kahraman Berk, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2013, s.1149.

<sup>21</sup> Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Tekinsoy, İdare Hukuku, s.549.

<sup>22</sup> Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s.582.

<sup>23</sup> Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk, İdare Hukuku, s.1149-1150.

İdari ve adli kolluk ayrımının ortaya konulabilmesi oldukça farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Yurtcan'a göre kolluğun bugünkü teşkilatlanmasının, kolluktan ceza yargılaması alanında faydalanma anlamında artık yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle ülkemizde, yalnız ceza yargılaması alanında görev yapacak olan yeni bir kolluk teşkilatlanmasına ihtiyaç vardır. Adli kolluk olarak adlandırılacak bu teşkilat, ceza adaletinin sağlanmasında büyük fayda sağlayacaktır.<sup>24</sup>

## II. DENETİM KAVRAMI VE TÜRLERİ

### A. GENEL OLARAK

Kontrol etmek, uygunluğunu sorgulamak gibi anlamlara sahip olan denetim sözcüğü, hesap verebilirlik kavramıyla beraber düşünülmelidir. Bir yönetim kavramı olan hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin kullandıkları yetkilerden ve yapmış oldukları işlemlerden sorumlu tutulmaları anlamına gelmektedir.<sup>25</sup>

Demokratik bir hukuk devletinde yetki ile donatılmış olanların aynı zamanda şeffaf ve hesap verebilir olması son derece önemlidir. Bir kamu hizmeti sunan ve bu anlamda kamu düzenini korumak ve sağlamak maksadıyla çeşitli yetkilerle donatılmış olan ve üstelik bu yetkilerle temel hak ve özgürlüklere kolayca müdahale etme imkânı olan kolluk personelinin de denetlenebilir olması gerekir. Son dönemde kolluk alanında bahse konu şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak adına Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kolluk Gözetim Komisyonu gibi yapılar oluşturularak, yeni adımlar atıldığı gözlemlenmektedir.

<sup>24</sup> Erdener Yurtcan, *Ceza Yargılaması Hukuku*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s.151. Yenisey ise aksi yönde bir görüş beyan ederek, suç polisinin polis teşkilatının bir parçası olduğunu, bölündükçe gücünün azalacağını, suçla mücadelede gerekli olan bilginin bir merkezde toplanmasının şart olduğunu ve insan haklarını korumakla yükümlü olan devletin güçlendirilmesi için kolluğun birleştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bkz. Feridun Yenisey, *Kolluk Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2015, s.429. Avrupa Komisyonu 2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'na bu konu şu şekilde yansımıştır: "Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167 nci maddesi çerçevesinde 2005 yılında kabul edilen Adli Kolluk Yönetmeliği, Avrupa standartlarına uygun olarak henüz uygulanmamış olup, savcılıklara bağlı adli kolluk birimleri henüz kurulmamıştır. Savcılar, İçişleri Bakanlığı'na bağlı polis birimlerinden yararlanmaktadır. Savcılar, polis birimlerinin soruşturmalarını etkin bir biçimde sevk ve idare etme kapasitelerini geliştirmeli ve polis faaliyetlerini sıkı bir biçimde kontrol etmelidirler." Bkz. [https://www.ab.gov.tr/files/2012\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf), s.16. (Edinme tarihi: 13.12.2018)

<sup>25</sup> Serdar Kenan Gül, "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", *Polis Bilimleri Dergisi*, Ankara, 2008, C.10(4), s.73.

Kolluk personelinin, yine kendi birimleri tarafından hiyerarşi yetkileri kapsamında denetlenmesine iç denetim denir. Buna karşılık dış denetimde ise birden fazla devlet birimi görev alır. Yasama, yürütme, yargı erkleri ya da kamuoyu tarafından yapılan denetim ise dış denetime örnek gösterilebilir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu ve İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu gibi idari birimler aracılığıyla yapılan denetim de dış denetim kapsamındadır.<sup>26</sup> Esasen bu iki denetim türü de birbirini tamamlamaktadır. Fakat dış denetimin etkin olması, kolluğu iç denetimde daha dikkatli ve adil olmaya sevk eder. Bu çalışmada daha çok dış denetim üzerinde durulacaktır.

## B. MECLİS YOLUYLA YAPILAN DENETİM

İç güvenlik hizmeti kapsamında sunulan kolluk faaliyetleri aslında bir idare faaliyetidir ve hukuk sistemimiz içerisinde idare faaliyetleri üzerinde meclis denetimi mümkündür. Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır (Anayasa m.98). Meclis denetimi bakımından yasama organı bünyesinde oluşturulan siyasal denetim organları olarak komisyonlar da önemli görevler icra etmektedirler. Bu anlamda Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'na ayrı bir parantez açmak gerekir.

Anayasamızın 74 üncü maddesi gereği vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Bu kapsamda TBMM bünyesinde Dilekçe Komisyonu kurulmuş ve vatandaşlara bu komisyon aracılığıyla iç güvenlik sektörü çalışanları ile ilgili sorunları bildirme fırsatı sunularak dilekçe hakkına işlevsellik kazandırılmıştır.<sup>27</sup> Ayrıca aynı maddenin 2 ve 3 üncü fıkralarına göre herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

<sup>26</sup> Çınar Can Evren, "Kolluk Gözetim Komisyonu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara, C.XX, S.4, 2016, s.106.

<sup>27</sup> Hamdi Gökçe Zabunoğlu, "Kolluğun Sivil Gözetimi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Malatya, C.7, S.2, 2016, s.466.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ise 3686 sayılı Kanun ile 1990 yılında kurulmuştur. Kanun'un 4 üncü maddesine göre komisyonun görevlerinden bazıları şunlardır: Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek; insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde bunları ilgili mercilere iletmek; her yıl yapılan çalışmalarını, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan hakları uygulamalarını kapsayan bir rapor hazırlamak.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, Bakanlıklar ile Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyonun gerekli görmesi halinde; Komisyon raporu, inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca ilgili mercie bildirilir (m. 6).

### C. YÜRÜTME ORGANINCA YAPILAN DENETİM

Anayasamıza göre, yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir (m.8). Cumhurbaşkanı Devletin başıdır ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (m.104). Aslında anayasanın tüm hükümleri göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanı'nın idarenin denetimi konusunda oldukça önemli yetkilere sahip olduğu görülür. Kolluk faaliyetlerinin denetimi noktasında ise özellikle Devlet Denetleme Kurulu'ndan söz etmek gerekir.

Anayasamızın Devlet Denetleme Kurulu'nu düzenleyen 108 inci maddesine göre idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek

kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, bu kurulun görev alanı dışındadır. Görüldüğü üzere Devlet Denetleme Kurulu'nun yapacağı denetim, kolluk faaliyetleri üzerinde doğrudan Cumhurbaşkanınca yaptırılabilir son derece önemli bir denetim türü olarak anayasada yer almıştır.

Kolluk faaliyetlerinin işleyişi içerisinde diğer denetimler kolluk faaliyetinin idari ya da adli olmasına göre değişir. Zira her iki kolluk faaliyeti türünde amirler ve denetim makamları değişmektedir. İdari kolluk faaliyetlerinin denetim birimi mülki makamlardır. Hiyerarşik bir şekilde bakan, vali ve kaymakam olarak sıralanabilecek mülki makamların denetim yetkileri çeşitli mevzuat hükümlerine yansımıştır. Örneğin 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun Ek 1 inci maddesine göre Jandarmanın eylem ve işlemleri İçişleri Bakanlığı, mülkî idare amirleri ve kendi amirleri tarafından denetlenir ve teftiş edilir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür (m.11). Vali, Hakimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire ve şubeleri hariç Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiridir ve bu sıfatla memur ve müstahdemlerin çalışmalarına nezaret eder ve teşkilatın işlemlerini denetler (m.13). Aynı kanununun 31 inci maddesine göre kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

Kolluk faaliyeti tür olarak adli kolluk faaliyeti ise denetim makamı Cumhuriyet savcılığıdır. Zira soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir (CMK m. 164). Cumhuriyet başsavcıları her yılın sonunda, o yerdeki adli kolluğun sorumluları hakkında de-

ğerlendirme raporları düzenleyerek, mülki idare amirlerine gönderir (CMK m.166). Bu hükümler adli kolluğun dolaylı olarak Cumhuriyet savcısının ve mülki amirin denetiminde olduğunu göstermektedir. Ayrıca CMK m. 92’de gözaltı işlemlerinin denetiminin Cumhuriyet savcılığına bırakılması da bu husustaki bir diğer örnektir. Buna göre; Cumhuriyet başsavcılığı veya görevlendirecekleri Cumhuriyet savcıları, adli 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. Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir (CMK m. 164).

CMK’nın 91 inci maddesinde düzenlenen “gözaltı” işlemine burada ayrı bir parantez açmak gerekir. Gözaltına alma, kanunun verdiği yetkiye dayanarak yakalanan kişinin hakkındaki işlemlerin tamamlanması amacıyla, yetkili hâkim önüne çıkarılmasına veya serbest bırakılmasına kadar kanuni süre içerisinde sağlığına zarar vermeyecek şekilde özgürlüğünün geçici olarak kısıtlanıp, alıkonulmasını ifade eder. Gözaltına alma ve yakalanan kimsenin salıverilmesi kararı kural olarak Cumhuriyet savcısı tarafından verilir. Fakat 6638 sayılı kanunla CMK’nın 91 inci maddesinin 4 üncü fıkrasına eklenen hüküm ile mülki amirin belirlediği kolluk amirine de maddede belirtilen katalog suçlardaki suçüstü hali ile sınırlı olmak üzere, belirli sürelerde gözaltına alma kararı verebilme yetkisi tanınmıştır.<sup>28</sup> Buna göre; “Suçüstü hâlleriyle sınırlı olmak kaydıyla; kişi hakkında aşağıdaki bentlerde belirtilen suçlarda mülki amirlerce belirlenecek kolluk amirleri tarafından yirmi dört saate kadar, şiddet olaylarının yaygınlaşarak kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına yol açabilecek toplumsal olaylar sırasında ve toplu olarak işlenen suçlarda kırk sekiz saate kadar gözaltına alınma kararı verilebilir”. Kısacası 6638 sayılı Kanun ile getirilen yeni fıkranın uygulanabilmesi ancak belli suçların işlenmesine bağlıdır. Bunlar (CMK m.91/4);

- a) Toplumsal olaylar sırasında işlenen cebir ve şiddet içeren suçlar.
- b) 26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda yer alan;

<sup>28</sup> Mustafa Artuç, Pratik Ceza Muhakemesi Kanunu (Açıklamalı), Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s.325.

1. Kasten öldürme (madde 81, 82), taksirle öldürme (madde 85),
  2. Kasten yaralama (madde 86, 87),
  3. Cinsel saldırı (madde 102),
  4. Çocukların cinsel istismarı (madde 103),
  5. Hırsızlık (madde 141, 142),
  6. Yağma (madde 148, 149),
  7. Uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti (madde 188),
  8. Bulaşıcı hastalıklara ilişkin tedbirlere aykırı davranma (madde 195),
  9. Fuhuş (madde 227),
  10. Kötü muamele (madde 232),
- c) 12.4.1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nda yer alan suçlar.
- d) 6.10.1983 tarihli ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen suçlar.
- e) 10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa dayanılarak ilan edilen sokağa çıkma yasağını ihlal etme.
- f) 21.3.2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 3 üncü maddesinde belirtilen suçlardan ibarettir.

Bu düzenlemeye göre fıkra da belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde, mülki amirlerle kolluk amirlerinin ortak çalışması ile gözetim kararı verilebilecektir. İşlenen bir suçun bu fıkra da sınırlı sayı (numerus clausus) ile düzenlenmiş suçlardan olup olmadığını tespit etmek mülki amir ile kolluk amirinin belirleyeceği bir husustur. Bu fıkra da düzenlenen konu gözetim altına alma gibi ceza yargılamasında önemli bir özgürlük kısıtlamasını içerdiğinden karşılaşılan olayın ve suç iddiasının iyi tahlil edilmesi gerekir.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Yurtcan, Ceza Yargılaması Hukuku, s.356.

CMK m. 91/4'te yer alan düzenlemeye göre "Gözaltına alma nedeninin ortadan kalkması hâlinde veya işlemlerin tamamlanması üzerine derhâl ve her hâlde en geç yukarıda belirtilen sürelerin sonunda Cumhuriyet savcısına, yapılan işlemler hakkında bilgi verilerek talimatı doğrultusunda hareket edilir. Kişi serbest bırakılmazsa 91 inci maddenin 1,2 ve 3 üncü fıkralarına göre işlem yapılır. Ancak kişi en geç kırk sekiz saat, toplu olarak işlenen suçlarda dört gün içinde hâkim önüne çıkarılır. Bu fıkra kapsamında kolluk tarafından gözaltına alınan kişiler hakkında da gözaltına ilişkin hükümler uygulanır".

6638 sayılı Kanun'la CMK'nın 91 inci maddesinin 4 üncü fıkrasına eklenen hüküm ile kolluk amirine de gözaltına alma kararı verebilme yetkisi tanınması doktrinde eleştirilmiştir. Bir görüşe göre, katalogda yer alan ve kolluk amiri tarafından gözaltına alınmayı mümkün kılan "Toplumsal olaylar sırasında işlenen cebir ve şiddet içeren suçlar" ifadesi belirsizdir ve yetkinin kötüye kullanılabilme ihtimalini barındırması eleştiriye açıktır. Ayrıca bu düzenleme ile 2005 yılında CMK yürürlüğe girerken kolluğun gözaltına alma yetkisinin kaldırılmasının gerekçesi aradan geçen bu süre içinde ortadan kalkmış değildir.<sup>30</sup>

Yürürlükteki CMK sistematigi içerisinde savcı, soruşturmada hukukçu kimliğiyle ön plana çıkar ve uzmanlığı sayesinde suç oluşturacak olan olayları daha iyi biçimde süzgeçten geçirebilir. Bu nedenle CMK m. 91/4'ün uygulamasında temel yetkili kişinin savcı olması daha yerinde olacaktır. Savcı, kendisine verilen bilgiler ve olguları dikkate alarak bir olayın m. 91/4 kapsamında olup olmadığını değerlendirmeli ve gerekli gördüğü hallerde mülki amir-kolluk amiri işbirliği ile gözaltı uygulaması yapılabilmelidir. Oysaki bu fıkroda yer alan düzenlemeye göre savcı gözaltına alma kararının verilmesinde değil bu uygulamanın sonunda devreye sokulmaktadır. Yani bu hüküm kapsamında savcı gözaltı olayını başlatan değil fakat bitiren yetkilidir. Hukuka uygun olan, gözaltına almayı başlatanın da bitirenin de savcı olmasıdır.<sup>31</sup> Özlük işleri Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) tarafından gerçekleştirilen, hâkimlik ve savcılık teminatından faydalanan ve konumu gereği daha özerk hareket edebilen Cumhuriyet savcısına ta-

<sup>30</sup> Veli Özer Özbek/Koray Doğan/Pınar Bacaksız/İlker Tepe, Ceza Muhakemesi Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016, s.310.

<sup>31</sup> Yurtcan, Ceza Yargılaması Hukuku, s.358.

nınan gözaltına alma kararı verme yetkisinin, idari yönden siyasal iktidara bağlı kolluk amirine de tanınmış olması temel hak ve özgürlüklerin güvencesi bakımından bir geriye gidiş olarak değerlendirilmiştir.<sup>32</sup>

6638 sayılı Kanun'un gerekçesine göre, CMK 91 inci maddenin 4 üncü fıkrasında kolluk amirine de belli durumlarda gözaltına alma kararı verebilme yetkisi tanıyan düzenlemenin yapılmasının nedeni olarak, CMK'nın mevcut düzenlemesinin kolluğa suç soruşturmasında hiçbir inisiyatif vermediği ve acele işlemlerin dahi yapılmasına engel teşkil ettiği, bu durumun ve özellikle suçüstü hallerinde, failerin sadece ifadelerinin alınarak serbest bırakılması ve evrakın savcılığa gönderilmesinin toplumda infial yaratabilmesi gösterilmiştir. Yapılan bu düzenleme ile bunun önüne geçilmek istenmiştir. Kanaatimizce, böyle bir düzenleme haklı bir gerekçe ve ihtiyaca binaen yapılmış olsa bile 5271 sayılı CMK'nın 1412 sayılı CMUK uygulamasından farklı olarak soruşturmanın ve adli kolluk işlemlerinin hukukçu uzman kişisi olarak Cumhuriyet savcısını ön plana çıkaran ve ona bu doğrultuda yetkiler tanıyan anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

#### D. YARGI DENETİMİ

Anayasanın 125 inci maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kolluk faaliyetleri de birer idari işlem olduğundan yargı denetimi dışında bırakılamaz. Ayrıca CMK m. 161/5'te düzenlenen ve Cumhuriyet savcısına, "kanun tarafından kendilerine verilen veya kanun dairesinde kendilerinden istenen adliye ile ilgili görev veya işlerde kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kamu görevlileri ile Cumhuriyet savcılarının sözlü veya yazılı istem ve emirlerini yapmakta kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kolluk âmir ve memurları hakkında" doğrudan soruşturma yapma yetkisi veren hüküm de yargı denetimi içinde mütalaa edilebilir.

Adli kolluk yönetmeliğinin 13 üncü maddesinde adli kolluk hizmetinin denetimi konusu düzenlenmiştir. Buna göre; Cumhuriyet başsavcıları ve Cumhuriyet savcıları; adli kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülebilmesi amacıyla, adli kolluk görevlilerince ifa edilen adli işlemleri her zaman denetler ve yürütülen soruşturma evrakını

<sup>32</sup> Hakan Karakehya, Ceza Muhakemesi Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016, s.282-283.

gerektiğinde ilgili adli kolluk biriminde inceleyerek, soruşturmaya ilişkin eksik gördüğü hususların ikmalini emredebileceği gibi, soruşturma evrakı ve taraflarının bulunduğu hâl üzere Cumhuriyet başsavcılığına intikal ettirilmesi talimatını da verebilir.

Anayasamızda yargı başlığı altında düzenlenen Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Bu bağlamda Sayıştay, kolluk faaliyetlerinin hesap yönünden denetimini sağlamaktadır.<sup>33</sup>

Bütün bunların yanında yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre, kolluk faaliyetlerine karşı kamu denetçisine, bireysel başvuru kapsamında Anayasa Mahkemesi'ne ve şartlarının mevcudiyeti halinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'ne başvurma imkânı da mevcuttur.

## E. KAMUOYU/MEDYA DENETİMİ

Günümüzde kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ve toplumdaki eğitim seviyesinin yükselmesi ile birlikte kamuoyu ve medya kavramları da kolluk faaliyetleri açısından birer denetim aracı haline gelmiştir.

Halkın, kendisini ilgilendiren bir konu hakkındaki genel kanaat ve düşüncesi anlamına gelen kamuoyu, bir başka ifadeyle toplum hayatının çeşitli güçlük ve problemleri karşısında belirli bir zaman, yer ve insan grubu arasında yaygın ve hâkim olan düşünce ve bakış açılarını anlatan bir kavram olarak tanımlanabilir.<sup>34</sup> Kitlelere mesajlar göndererek onları olaylardan haberdar eden, halkın bilgilendirilmesinde, eğitilmesinde ve toplumsal sorunlar üzerinde fikir yürütmesinde tartışma platformları oluşturabilen gazete, dergi, televizyon, internet gibi kitle iletişimini sağlayan araçlar toplamına ise medya denir.<sup>35</sup> Demok-

<sup>33</sup> Zabunoğlu, "Kolluğun Sivil Gözetimi", s.467.

<sup>34</sup> Veynel Eren/Abdullah Aydın, "Sosyal Medyanın Kamuoyu Oluşturmadaki Rolü ve Muhtemel Riskler", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 16 (Özel Sayı 1), Karaman, 2014, s.198.

<sup>35</sup> Gül Dilek Türk, "Demokrasinin Dördüncü Kuvveti Yeni Medya Teknolojileri",

ratik rejimlerde medyanın iki temel işlevinin olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki medyanın kamu adına gözetim rolünü üstlendiği yönündedir. Medyanın diğer işlevi ise farklı görüş ve düşüncelere yer vererek “serbest düşünce pazarı”nın oluşmasına katkıda bulunmak marifetiyledir.<sup>36</sup> Gerçekten bugün medya, güçlü bir yönlendirme aracı ve demokratik ülkelerde demokrasinin dördüncü ayağı olarak görül-mektedir.<sup>37</sup>

Kolluk faaliyetleri, devletin vatandaşıyla yüz yüze geldiği, vatandaşına temas ettiği ve zaman zaman onun çeşitli temel hak ve özgürlüklerine de müdahale edebildiği bir alan olması sebebiyle sık sık medyada yer almakta ve medya aracılığıyla kolluk faaliyetlerinden haberdar olan halkta bu faaliyetlerle ilgili bir kamuoyu oluşmaktadır. Halkta oluşan bu kamuoyu aynı zamanda toplum destekli kolluk anlayışı ile de yakından ilgilidir.

Bugün üzerinde tam bir uzlaşma sağlanamamış olsa da Toplum Destekli Kolluk ya da Toplum Destekli Polis Anlayışı şöyle açıklanabilir: Toplum Destekli Kolluk, kolluk ile toplum üyelerinin birlikte çalışmalarını, kamu güvenliğinin sağlanmasında toplum fertlerine de rol verilerek, onların da kolluk faaliyetlerine katılmalarını sağlayan kolluk anlayışıdır. 1960’lı yıllarda kolluğun salt suç ve suçlulukla mücadele etmesinin kolluk-halk ilişkisini zayıflattığının tespit edilmesi üzerine, kolluğa ve kolluk faaliyetlerine duyulan güven erozyonunun önlenmesi amacıyla ortaya çıkan ve geliştirilen bu anlayış, bugün kolluk faaliyetleri içerisinde çok farklı şekil ve uygulamalarda kendini göstermektedir. Örneğin; yaya devriye hizmetleri, okul ziyaretleri, halkla toplantılar bu uygulamalardan sadece birkaçıdır.<sup>38</sup> Toplum Destekli Kolluk Anlayışı’nda kolluk, toplumla beraber toplumun sorunlarına çare arayan ve üreten, bilimsel gerçekleri kabulde zorlanmayan, halk tarafından sevilen ve saygı duyulan, aktif, esnek bir birim haline gel-

İnet-Tr’13, XVIII. Türkiye’de İnternet Konferansı 9-11 Aralık 2013, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, s.55. <http://inet-tr.org.tr/inetconf18/bildiri/25.pdf> (Edinme tarihi: 02.12.2018)

<sup>36</sup> Nejdet Atabek, “Kamuoyu, Medya ve Demokrasi”, *Kurgu Dergisi*, Eskişehir, S.19, 2002, s.231.

<sup>37</sup> Türk, “Yeni Medya Teknolojileri”, s.55.

<sup>38</sup> İbrahim Arap, “Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de Toplum Destekli Polislik”, *BEÜ SBE Dergisi*, Zonguldak, 2017, C.6, S.2, s.59-60.

mektedir.<sup>39</sup> Görüldüğü üzere kolluk faaliyetlerinde halkı yanına alabilmek ve halkı da bu faaliyetlere ortak edebilmek son derece önemlidir ve bu sonuç, kolluğun halkta uyandırdığı güven hissi ve bıraktığı olumlu imaj ile yakından ilgilidir.

Kolluk faaliyetleri üzerindeki medya denetiminden bahsederken, yeni medya ve sosyal medya kavramlarına da yer vermek gerekir. Bu iki kavram birbiriyle ilintilidir. Zira yeni medya, internetin etkileşimli iletişim gücünü belirtmek için kullanılan soyut bir kavramdır ve bu gücü kullanan araçlar da sosyal medya araçları olarak adlandırılır. Bireyler, çevresinde meydana gelen sosyal, kültürel, ekonomik ve yönetime dair gelişmeleri sosyal medya üzerinden hızlıca takip edebilmekte ve tartışabilmektedir. Sosyal medya ülkemizde de yaygın olarak kullanılmakta ve ülke gündemine etki eden birçok konu bu mecrada gündeme getirilebilmektedir. Bugün sosyal medyanın kitleler üzerindeki etkisi yadsınamayacak boyuttadır.<sup>40</sup> Sosyal medya, birçok insan için günlük hayatın önemli bir zaman dilimini kapsamaktadır. Son dönemde kolluk birimlerinin de çeşitli sosyal medya platformlarında yer aldığı ve faaliyetlerini sosyal medya üzerinden de halka arz ettikleri görülmektedir.

### III. KOLLUK FAALİYETLERİ VE İNSAN HAKLARI

Sırf insan olmasından dolayı herkesin doğuştan sahip olduğu kabul edilen temel hak ve hürriyetleri ifade etmek için kullanılan insan hakları kavramı, bugün özel bir önem ve anlam kazanmıştır. Zira bir ülkede insan haklarına gösterilen saygı, o ülkenin uygarlık düzeyinin bir göstergesi durumuna gelmiştir.<sup>41</sup>

Kolluk faaliyetleri daha önce de ifade edildiği gibi, nitelikleri gereği temel hak ve özgürlüklere ve dolayısıyla insan haklarına müdahale özelliği taşıyan ve hukuka uygun bir şekilde kullanılmadığı zaman yargıya konu olabilen faaliyetlerdir. Bu sebeple kolluk faaliyetlerinin gerek uluslararası gerekse de iç hukukta insan hakları açısından denetlenmesi ve değerlendirilmesi özel önem arz etmektedir.

<sup>39</sup> Tülin Günşen İçli, *Kriminoloji*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s.445.

<sup>40</sup> Eren/Aydın, "Sosyal Medyanın Kamuoyu Oluşturmadaki Rolü", s.198-199.

<sup>41</sup> Halil Kalabalık, *İnsan Hakları Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s.23.

## A. İNSAN HAKLARI İLE İLGİLİ BAZI ULUSLARARASI ORGANLAR VE KOLLUK FAALİYETLERİ

Bugün dünya üzerinde insan haklarıyla ilgili birçok uluslararası kuruluş bulunmakla birlikte oluşturdukları uluslararası metinler ve ilgi alanlarında kolluk faaliyetleri bulunanlar göz önüne alındığında bunların başlıcalarının bölgesel düzeyde Avrupa Konseyi (AK) ve bu kurumun bünyesinde yer alan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ile Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (AİÖK) ve küresel düzeyde ise Birleşmiş Milletler (BM) olduğu ileri sürülebilir.

İnsan hakları alanında önemli çalışmaları yer alan Avrupa Konseyi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan bölgesel bir örgüttür. Avrupa Konseyi Statüsü'nün 1 inci maddesinin (a) bendine göre, "Avrupa Konseyi'nin amacı, üyeleri arasında, ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve yaymak ve ayrıca siyasi ve ekonomik ilerlemelelerini sağlamak amacıyla daha sıkı bir birlik yaratmaktır." Bu amacın gerçekleştirilmesi için Avrupa Konseyi'nin her üyesi, Statü'nün 3 üncü maddesi uyarınca, hukukun üstünlüğünü ve kendi yetkisi altında bulunan herkesin insan haklarından ve temel özgürlükten yararlanmasını sağlama yükümlülüğünü kabul eder.<sup>42</sup>

Bir AK ürünü olan ve 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanıp, 3 Eylül 1953'te yürürlüğe giren ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), akit devletlere sözleşmede açıklanan hak ve özgürlükleri sağlamak ve korumak konusunda zorunluluk yüklemektedir. AİHS'nin en önemli özelliği, kapsadığı hakların korunması amacıyla getirdiği denetim mekanizmasında kendini gösterir. Bu mekanizma içerisindeki en önemli organ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'dir. Sözleşme ile korunan hakların ihlali halinde bu mahkemeye başvuru imkânı tanınmıştır. AİHM'nin kolluk faaliyetleri ile ilgili vermiş olduğu kararlarda özellikle yaşama hakkı, işkence ve kötü muamele yasağı, özgürlük ve güvenlik hakkı ve adil yargılanma hakkına ilişkin olanları dikkat çekmektedir.

Mahkeme birçok kararında, taraf devletlerin sözleşmede hüküm altına alınan hakları koruma yükümlülüğü yanında etkin bir soruş-

<sup>42</sup> <https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/29-avrupa-konseyi-genel-bilgi/> (Edinme tarihi:05.12.2018)

turma yükümlülüğü altında olduğunu vurgulamıştır. Mahkeme, ilk olarak Mc Cann ve Diğerleri/Birleşik Krallık kararında<sup>43</sup> taraf devletlerin etkili soruşturma yükümlülüğü altında olduklarını belirtmiş, bu yükümlülüğün ihlalden dolayı ilk mahkûmiyet kararını ise Aksoy/Türkiye<sup>44</sup> davasında vermiştir.<sup>45</sup>

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana dünya genelinde işkence ve kötü muamele konusunda ülkeler arasında bu eylemleri suç sayma ve ulusal ve uluslararası metinler ile koruma mekanizması oluşturma eğilimi baş göstermiştir. AK'nin düzenlediği ve Türkiye'nin de taraf olduğu "İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi" ile Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Ceza ve Muamelenin Önlenmesi Komitesi ya da diğer bir adıyla Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi kurulmuştur.

Komite, AİHM'nin aksine sözleşmenin ihlali iddialarını karara bağlayan yargısal bir organ değildir. Komite'nin denetimlerinin asıl gayesi, ihlalin gerçekleşmeden önlenmesidir. Bu amaçla Komite, taraf devletlerin yetki alanları içinde bulunan ve kişilerin kamu makamlarınca özgürlüklerinden alıkonuldukları yerleri ziyaret edebilir ve bu yerlerde inceleme, araştırma ve denetleme yapabilir. Taraf devletlerin komite ziyaretlerine ilişkin birtakım yükümlülükleri mevcuttur. Buna göre; taraf devlet Komite'nin ziyaretlerine izin vermek ve Komiteyle işbirliği yapmak zorundadır. Komite'nin, denetleyeceği yerlere sınırsız erişim ve buralarda herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın dolayla yetkisi bulunmaktadır. Tabiidir ki bu yerler içerisinde kolluk faaliyetleri arasında yer alan gözaltı işlemlerinin gerçekleştirildiği nezarethane gibi yerler de mevcuttur. Komite üyeleri, özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerle özel görüşme yapabilir ve bilgi verebilecek konumda olan herkesle serbestçe iletişim kurabilirler. Komite raporları, kural olarak gizlidir. Ancak, taraf devletin onayı ile bu raporlar

<sup>43</sup> Bkz. Osman Doğru/Atilla Nalbant, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar, Yargıtay Başkanlığı Yayını, Şen Matbaa, Ankara, 2012, C.1, s.101-114. AİHM Karar No: 18984/91, 27.09.1995.

<sup>44</sup> Bkz. Doğru/Nalbant, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, s.198-208. AİHM Karar No: 21987/93, 18.12.1996.

<sup>45</sup> Burak Bilge, "AİHM İçtihatları Bağlamında Etkin Soruşturma Yükümlülüğü", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Malatya, 2014, C.5, S.2, s.372.

kamunun erişimine açık hale getirilebilir. Bunun yanında, sözleşme yükümlülüklerine uymamak suretiyle Komite ile işbirliği yapmayı durumlarını iyileştirmeyi reddeden devletlerle ilgili olarak kamuya yönelik bir açıklama yapılabilir.<sup>46</sup>

Birleşmiş Milletler, insan haklarının uluslararası boyuta geçmesinde adeta bir dönüm noktası olmuş ve 10 Aralık 1948 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi (İHEB) de uluslararası insan hakları hukukunun kaynağı ve doğum belgesi mahiyetinde sayılmıştır.<sup>47</sup> Kolluk faaliyetleri ile ilişkilendirildiğinde BM'nin çalışmalarının kolluk faaliyetlerine doğrudan değil fakat kolluk da dâhil olmak üzere özellikle yaptırım gücünü elinde bulunduran devlet makamlarının uyması gereken temel prensiplere oluşturduğu metinlerde yer vermesi bakımından dolaylı bir etkisinin bulunduğu belirtilebilir. Gerçekten de bugün BM'nin oluşturduğu başta İHEB olmak üzere İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesi, BM Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Sözleşmesi, BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme ve BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi gibi uluslararası BM sözleşmeleri kolluk faaliyetleri açısından da son derece önemli ve yol gösterici belgelerdir.

BM İnsan Hakları Konseyi, BM'nin insan haklarını teşvik ve korumayı üstlenmiş ana kuruluşudur. Bu Konsey BM Genel Kurulu tarafından 1946 yılında kurulan İnsan Hakları Komisyonu'nun yerini almak üzere kurulmuş olup, genel olarak insan haklarının korunması amacıyla izlenecek politikalar konusunda yol gösterir, insan hakları sorunlarını inceler, yeni uluslararası normlar geliştirir ve dünya genelinde insan haklarının uygulanma biçimlerini gözlemler.<sup>48</sup>

BM Antlaşması'nda belirtilen amaç ve ilkeler ile bugüne kadarki eylemleri birlikte değerlendirildiğinde BM'nin özellikle şu konularda faaliyette bulunduğu gözlemlenmektedir: i) uluslararası barışın ve güvenliğin sağlanması, ii) ekonomik ve toplumsal kalkınmada ulus-

<sup>46</sup> [https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/47-avrupa-iskencenin-onlenmesi-komitesi/\(Edinme\\_tarihi:06.12.2018\)](https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/47-avrupa-iskencenin-onlenmesi-komitesi/(Edinme_tarihi:06.12.2018))

<sup>47</sup> Mehmet Emin Çağırın, Uluslararası Alanda İnsan Hakları, Platin Yayınları, Ankara, 2006, s.84.

<sup>48</sup> Kalabalık, İnsan Hakları Hukuku, s.226.

lararası işbirliği iii) insan haklarının uluslararası alanda korunması iv) uluslararası hukukun yerleştirilmesi ve geliştirilmesi v) yeni teknolojik gelişmelerden insanlığın en iyi biçimde yararlanmasının sağlanması.<sup>49</sup>

## B. İNSAN HAKLARI İLE İLGİLİ BAZI ULUSAL ORGANLAR VE KOLLUK FAALİYETLERİ

### 1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU

Demokratik bir hukuk devletinde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması önem arz etmektedir. Bu koruma bazen devlet faaliyetlerine ve bilhassa bunların içerisinde önemli bir yer tutan kolluk faaliyetlerine ilişkindir. Devletler, bireylerin söz konusu hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları geliştirmişlerdir. Fakat süreç içerisinde klasik denetim mekanizmalarından olan yargı denetimi, siyasi denetim gibi mekanizmaların zaman zaman yeterli derecede etkin olamadıkları görülmüştür. Bu sonuç, devletleri var olan denetim mekanizmalarının yerine geçecek değil bilhassa onlara destek olacak nitelikte yeni denetim mekanizmaları aramaya itmiştir. Kamu denetçiliği ya da ombudsmanlık işte bu mekanizmalardan birisidir.<sup>50</sup>

Ombudsmanlık kurumu 1809'da İsveç'te ortaya çıkmış olup, o günkü anlamıyla ombudsman, memurlar tarafından yapılan hatalar konusunda uzmanlaşmış savcı konumundadır. Fakat günümüzdeki savcılık misyonundan farklı olarak ombudsman, küçük çaplı hata yapan memurların hataları için yargı organlarını harekete geçirmek yerine onları eleştirerek tavsiyelerde bulunmaktadır.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s.190-191.

<sup>50</sup> Ramazan Şengül, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14), Kocaeli, 2007/2, s.126-127.

<sup>51</sup> Şengül, "Kamu Denetçiliği Kurumu", s.127. Hasan Tahsin Fendoğlu'na göre ise kamu denetçiliği, Osmanlı'daki yargı kurumundan (hisbe dâhil) esinlenilerek İsveçliler tarafından kurulmuş ve oradan da tüm dünyaya yayılmış olan bir sistemdir. Ombudsmanlığın bir Osmanlı Kurumu olduğunu, İsveçliler de diğer ülke temsilcileri de uluslararası toplantılarda sık sık dile getirmektedirler. Bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.39.

Kamu denetçisi tarafından yapılan, idari işlemlerin ve aynı zamanda kolluk faaliyetlerinin denetimi faaliyeti, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikâyetleri üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetim olacaktır. Zira kamu denetçileri, hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldükleri ülkelerde sadece kötü yönetim örneği olaylarla kendilerini sınırlamayıp, yapılan haksızlık ve hukuka aykırılıkların nedenlerini bulmak adına sistematik bir araştırmaya girişir ve böylece mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla çeşitli önerilerde de bulunurlar.<sup>52</sup>

Ülkemizde 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 74 üncü maddesine eklenen fıkralar ile kamu denetçiliğine başvurma hakkı düzenlenmiş, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği hüküm altına alınmıştır. Daha sonra 14.06.2012 tarih ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Kanun'un 1 inci maddesine göre bu kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmak.

6328 sayılı Kanun'un 17 nci maddesine göre ise kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Aynı Kanun'un 20 nci maddesi ise Kurumun, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağını; Kurumun, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve

<sup>52</sup> Kalabalık, İnsan Hakları Hukuku, s.341.

başvurana bildireceğini ve başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da göstereceğini hüküm altına almış olup, aynı maddeye göre ilgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini de otuz gün içinde Kuruma bildirecektir.

Anayasamızın 74 üncü maddesi ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin ve aynı zamanda kolluk faaliyetlerinin denetiminde önemli bir adım daha atılmış olup, kamu denetçiliği uygulaması Türk Hukuku'nda da yer etmiştir. Öte yandan eylem ve işlemlerinde kamu gücünü kullanan devletin denetlenmesi yolunda önemli kurumlardan birisi de Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'dur.

Kurum, 6.4.2016 tarih ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun 16.04.2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanması ile kurularak faaliyete geçmiştir. Kanun'un 8 inci maddesi uyarınca Kurum, bu kanunla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz, Cumhurbaşkanı'nın görevlendireceği bakan ile ilişkili bir kurum olarak kurulmuştur. Kanun'un 1 inci maddesine göre bu kanunun amacı; insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esasların düzenlenmesidir. Kanun, ayrımcılıkla mücadeleye ayrı bir önem vermiş ve bu konuda detaylı düzenlemeler yapmıştır.

6701 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesine göre kurumun görevlerinden bazıları şunlardır: İnsan haklarının korunmasına, geliştirilmesine, ayrımcılığın önlenmesine ve ihlallerin giderilmesine yönelik çalışmalar yapmak, insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında kitle iletişim araçlarını da kullanarak bilgilendirme ve eğitim yoluyla kamuoyunda duyarlılığı geliştirmek, insan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek,

işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek ve bu konuda çalışmalar yapmak, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol hükümleri çerçevesinde ulusal önleme mekanizması olarak görev yapmak, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.

Kurul, Kurumun karar organıdır (m. 10). Kurul başkanı, ihlali gerçekleştiren ve bu uygulamadan mağdur olan tarafları uzlaşmaya davet edebilme yetkisine sahiptir. Uzlaşma, ihlal oluşturduğu iddia edilen uygulamaya son verilmesi veya mağdur açısından bu sonucu sağlayacak çözümlerin üretilmesi ya da mağdura belli bir tazminatın ödenmesi biçiminde de olabilir. Kurul, ayrıca konusu suç teşkil eden insan hakları veya ayrımcılık yasağı ihlallerini tespit ettiği takdirde, bunlarla ilgili suç duyurusunda bulunur (m.18). Görüldüğü üzere, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu da tıpkı Kamu Denetçiliği Kurumu gibi, insan hakları ihlallerini önleme ve daha özelde kolluk faaliyetlerinin denetimi konusunda etkili bir mekanizma olarak hukuk sistemimizde yer almıştır.

Avrupa Birliği ülkelerinin birçoğunda ulusal kamu denetçileri kolluk hakkındaki şikâyetleri de değerlendirirken, Belçika, Fransa, Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda'da sadece kolluk faaliyetleri ile ilgili şikâyetleri incelemekle görevli birimler kurulmuştur. Ayrıca örneğin Malta gibi diğer bazı ülkelerde hem kamu denetçisi hem de bağımsız polis kurulu gibi birden fazla denetim mekanizmasına yer verildiği de görülmektedir.<sup>53</sup>

## 2. İL VE İLÇE İNSAN HAKLARI KURULLARI

BM Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993'te kabul ettiği "Paris İlkelere" uyarınca bütün üye ülkelerde insan hakları ihlallerini takip etmekle görevli üst kurullar oluşturulması öngörülmüştür. Söz konusu ilkelere göre bu kurullar çoğulcu yapı ile mali ve idari özerkliğe sahip olmalı ve yetki alanına giren konularda gerekli araştırmayı yapma ve bilgi,

<sup>53</sup> Evren, "Kolluk Gözetim Komisyonu", s.110.

belge toplama ve ilgilileri dinleyebilme olanağına sahip olabilmelidir. Ülkemiz açısından Paris Prensipleri'nin aradığı kriterleri yerine getirme işlevine sahip organlardan birisi de il ve ilçe insan hakları kurullarıdır. Batı demokrasilerinde devletten bağımsız sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşan insan hakları kurulları, ülkemizde de zamanla bu yapıya dönüşmüştür. Bu yeni yapılanma 23 Kasım 2003 tarihli İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile oluşturulmuş ve kurulların kamu görevlisi ağırlıklı yapısı ortadan kaldırılmış ve sivil toplum temsilcilerine ağırlık verilmiştir.<sup>54</sup>

Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre “İllerde valilik yazı işleri müdürlüğünde, ilçelerde kaymakamlık yazı işleri müdürlüğünde herkesin kolayca ulaşabileceği bir danışma ve başvuru masası oluşturulur. Masaya gelen başvurularla ilgilenmek üzere illerde vali, ilçelerde kaymakam tarafından sürekli bir memur görevlendirilir. Masa görevlisinin hukuk formasyonuna sahip olması veya halkla ilişkiler konusunda uzman olması göz önünde bulundurulur”. Kurulların genel görevleri ise yönetmeliğin 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “İl ve İlçe Kurulları; İllerde Bakanlık, Başkanlık, Valilik, İl Masası, İl Kurulu üyeleri ve İlçe Kurulları tarafından İl Kurulunun gündemine getirilen; ilçelerde de Bakanlık, Başkanlık, Valilik, İl Kurulu, Kaymakamlık, İlçe Masası ve İlçe Kurulu üyeleri tarafından İlçe Kurulu gündemine getirilen konuları değerlendirmek, insan hakları ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak, insan haklarının korunması ve insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari sebepleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin valilik veya kaymakamlık makamına önerilerde bulunmak, her türlü ayrımcılığın önlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak, idarenin uygulamalarında vatandaşlara hoşgörü ve nezakete yaklaşılmasını sağlamak amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, ayda bir tüm çalışmaları özet olarak, ilçelerde İl Kuruluna, illerde Başkanlığa bildirmek ile görevlidir”.

İl ve ilçe insan hakları kurulları 2000’li yıllardan itibaren hayatımıza girmiş ve aradan geçen sürede birey ile idare arasında gerçekleşen

<sup>54</sup> Durmuş Tezcan/Mustafa Ruhan Erdem/Oğuz Sancakdar/Rifat Murat Önok, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s.862-863.

veya gerçekleşme ihtimali bulunan ve idarenin yapmış veya yapacak olduğu eylem ve işlemlerin haksızlığı karşısında yaşanan sorunları önleyici veya telafi edici tedbirleri alma konusunda büyük bir boşluğu doldurmaya çalışmıştır.<sup>55</sup>

### 3. KOLLUK GÖZETİM KOMİSYONU

Ülkemizde kolluk faaliyetlerinin denetimi adına ileri bir adım sayılabilecek olan 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun; kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemleri merkezî bir sistemde kayıt altına almak ve izlemek amacıyla Kolluk Gözetim Komisyonunun kurulması, Komisyonun görevleri, yetkileri ve çalışma yöntemi ile kolluk şikâyet sistemine yönelik diğer idarî tedbirlere ilişkin usul ve esasları belirlemek maksadıyla 3.5.2016 tarihinde kabul edilmiş ve 20.5.2016 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Komisyon, İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul olarak görev yapmakta olup, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı, İçişleri Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek birer üyeden oluşur (m.3).

Komisyon, bu kanunla (6713 sayılı Kanun) verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Komisyonun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez, tavsiye veya telkinde bulunamaz (m.3).

<sup>55</sup> Oğuzhan Erdoğan/Çiğdem Pank, “Kamu Bürokrasisinin Denetiminde İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 9 (4), Aksaray, 2017, s.96.

Komisyonun görev alanının yalnızca Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin işlediği iddia edilen suçlarla veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarıyla ilgili olarak idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlere ilişkin olması ve gümrük kolluğu, orman kolluğu, köy korucuları, ceza infaz memurları gibi kamu görevlilerini kapsamaması eleştirilmiştir.<sup>56</sup> 6713 sayılı Kanun'un esasen İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan ve silahlı bir genel kolluk kuvveti olan bu üç kurum görevlilerinin faaliyetlerini denetlemek üzere oluşturulduğu söylenebilir.

Genel gerekçesine bakıldığında yasa koyucu söz konusu yasa gündeme gelene kadar ülkemizde kolluk hakkında yapılan şikâyetlerle ilgili etkin bir şikâyet kayıt ve analiz sistemi bulunmadığını, mevcut verilerle doğru politikaların üretilmesi, yaşanan problemlerin doğru şekilde teşhis edilmesinin mümkün olmadığını, ülkemizde şikâyet kaydı ile ilgili belirlenmiş standartlar olmadığı gibi, kolluk teşkilâtları arasında da bu anlamda bir yeknesaklığın mevcut olmadığını belirtmiştir. Bu nedenle, bu kanun ile Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nda görevli kolluk görevlileri hakkındaki ihbar ve şikâyetlerin kayıt altına alınmasını öngören merkezî bir kayıt sistemi oluşturulması öngörülmektedir.<sup>57</sup>

Öte yandan 6713 sayılı Kanun ile bir taraftan Kolluk Gözetim Komisyonu ve merkezî kayıt sistemi oluşturulurken diğer taraftan kolluk hakkındaki insan hakları ihlal iddialarının Mülkiye Teftiş Kurulu bünyesinde ve mülkiye müfettişlerinden müteşekkil bir grup müfettiş tarafından ön inceleme ve disiplin soruşturmalarının yapılması öngörülmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu, Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik birimlerinin hiyerarşisinin dışında, doğrudan İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapan bir denetim birimidir.<sup>58</sup> Kısacası bu kurulun, yapılan başvurularla ilgili daha objektif bir değerlendirme yapacağı değerlendirilmektedir.

<sup>56</sup> Bkz. Evren, "Kolluk Gözetim Komisyonu", s.105.

<sup>57</sup> Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss277.pdf>, s.8. (Edinme tarihi:16.12.2018)

<sup>58</sup> Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss277.pdf>, s.8. (Edinme tarihi:16.12.2018)

6713 sayılı Kanun'un 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrası ile Cumhuriyet savcılarına, kolluk görevlileri hakkında görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işledikleri suçlar ile kişisel suçları sebebiyle soruşturma başlatmaları hâlinde, durumu, personelin ilgisine göre, Bakanlığa, valiliğe veya kaymakamlığa en geç yedi iş günü içinde bildirme yükümlülüğü getirmiştir. Anılan fıkra uyarınca Bakanlık, valilik ve kaymakamlıklar ile idarî soruşturmayı yürüten görevliler, soruşturmanın gizliliğine zarar verilmemesine yönelik gerekli tüm tedbirleri alır. Bu düzenleme ile madde gerekçesinde yetkili idarî makamların maiyetleri altında çalışan kolluk görevlileri hakkında Cumhuriyet savcılıkları tarafından soruşturma yürütüldüğüne ilişkin olarak bilgi sahibi olmaları ve bu suretle de durumun gerektirdiği hâllerde söz konusu personel hakkında ivedilikle idarî soruşturma açılabilmesine imkân sağlanması amaçlandığı belirtilmiş olsa da bu durum soruşturmanın gizliliği açısından riskli görülerek doktrin tarafından eleştirilmiştir.<sup>59</sup>

Kanun'un 8 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında ise şeffaflık amacı güdülerek hem ilgili kolluk personelinin hem de halkın şikâyet sistemine olan güven duygusunun güçlendirilmesi adına düzenli aralıklarla bilgilendirme yapılması hususu düzenlenmiştir. Buna göre; şikâyetçi ile ihbar veya şikâyet edilen kolluk görevlileri, yapılan disiplin soruşturmasının safahatı hakkında, ilgisine göre Bakanlık, valilik veya kaymakamlıklarca en az iki ayda bir bilgilendirilir.

### C. KOLLUK VE SİVİL GÖZETİM

Kurallara uyulmadığında ve hukukun çizdiği sınırlara riayet edilmediğinde kolluk faaliyetleri esnasında zaman zaman insan hakları ihlallerine yol açılabileceğine yukarıda değinilmişti.<sup>60</sup> Bu yüzden ken-

<sup>59</sup> Bkz. Eran Şen, "6713 sayılı Kanun'da Soruşturmanın Gizliliği Riski", <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1978911-6713-sayili-kanunda-sorusturmanin-gizliliği-riski>, (Edinme tarihi: 16.12.2018) Şen, 6713 sayılı Kanun'un 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrasının değiştirilip, 657 sayılı Kanun'un 131 inci maddesinin 3 üncü fıkrasına benzer bir düzenlemeye yer verilmesinin isabetli olacağını ileri sürmüştür.

<sup>60</sup> Hafızoğulları'na göre, insan hakları ihlallerinin çoğu kez kolluktan gelmesi doğaldır. Zira kolluk, birbirinin karşıtı olan iki temel değeri yani kişiyi ve toplumu birlikte korumak zorundadır. Fakat son tahlilde kolluk insan haklarının teminatı olmak zorundadır. Bu durum, hukuk devleti olmanın gereğidir. Bkz. Zeki Hafızoğulları, "İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara, 1995, C.44, S.1-4, s.566.

disini demokratik hukuk devleti olarak tanımlayan bir devlet idaresinde kolluk faaliyetlerinin denetimi ve bu denetimin de özellikle tarafsız bir birim tarafından yapılması önem arz etmektedir. Gözetim kavramı kolluk açısından tanımlandığında; bütün kolluk kuruluşlarını, kolluk personelinin tümünün davranışlarını, yapılan işlemler ve verilen hizmetin kalitesi bağlamında hesap verme yükümlülüğüne tabi tutmak amacıyla kolluk faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerin tabi oldukları politikaların çok yönlü ve sürekli olarak izlenmesidir. Bu faaliyetin kolluk hizmetinin alıcısı konumunda bulunan sivillerce gerçekleştirilmesi de önemlidir.<sup>61</sup> Bu bağlamda tarafsız bir denetim türü olarak son yıllarda öne çıkan kavram ise “sivil gözetim” kavramıdır.

Sivil gözetim kavramı, ABD ve Avrupa’da yaklaşık kırk yıllık bir geçmişi olmasına rağmen ülkemizde yakın zamanda gündeme gelen bir kavramdır. Kavramın yeni olması ve kapsamının ve içeriğinin yaygın olarak bilinmemesi yanlış algılama ve yaklaşımlara neden olabilmektedir. Bunlardan en yaygın olanı, sivil gözetim kavramının, kolluk birimlerinin sivil toplum örgütleri ya da vatandaşlar tarafından denetleneceği şeklinde algılanmasıdır.<sup>62</sup>

Kolluğun sivil gözetimi, asker ya da kolluk olmayan sivil kişilerce yapılan gözetim anlamındadır. Böyle bir denetim türü, denetim kavramının ruhuna uygun olmanın yanında, aynı zamanda bir hukuk devletinin görevi olan insan haklarını korumak ve demokratik toplum düzenini sağlamak açısından da önemlidir.<sup>63</sup>

Sivil gözetimin yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan dikey gözetim (hiyerarşik gözetim) kolluk faaliyetleri ve görevlileri üzerinde yasalarla kendilerine yönetme ve yaptırım uygulama yetkisi verilen kurumlar tarafından gerçekleştirilen ve genellikle faaliyetlerin denetimi şeklinde görülen denetimdir. Örneğin İçişleri Bakanı, vali ve kaymakam bu makamlardandır. Meclis ve bağımsız kurul veya organlar da dikey gözetim yapmaktadırlar. Yatay gözetim ise; halkın ve sivil toplumun yerel güvenlik politikalarının oluşturul-

<sup>61</sup> Seçkin Yavuzdoğan/Havva Şimşek Akın, “Kolluğun Sivil Gözetimi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:6, S.20, Ankara, 2015, s.191.

<sup>62</sup> Yenisey, Kolluk Hukuku, s.604. Yenisey, sivil gözetimi şöyle tanımlamaktadır: “Kolluk kuvvetleri ve faaliyetleri ile bunların dayanağını oluşturan politikaların, çok katmanlı ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesi”.

<sup>63</sup> Zabunoğlu, “Kolluğun Sivil Gözetimi”, s.458.

masında katkısının sağlanması, yerel yönetimlerle işbirliği yapılması olarak tanımlanabilir. Yatay gözetim mekanizmasında da birtakım organlar yer alır fakat bunlar hiyerarşik organ değildirler. Yatay gözetim sonucunda kolluk ile diğer kurumlar arasında işbirliği artar; şeffaflık ve hesap verebilirliğe katkı sağlanmış olur.<sup>64</sup>

Avrupa’da İngiltere, Galler, Norveç, İrlanda, Belçika, Fransa, İspanya, İtalya gibi ülkelerde kolluk faaliyetleri ile ilgili başvuruların soruşturulduğu bağımsız kolluk şikâyet mekanizmaları bulunmaktadır. İspanya’da bu mekanizmanın adı Hakların Savunucusu Kurumu, Fransa’da Etik ve İç Güvenlik Kuvvetleri Ulusal Komitesi ve İtalya’da Kişisel Veri Koruma Kurulu’dur. İrlanda’da bağımsız ve sivil gözetimin hâkim olduğu Polis Ombudsmanı bulunmaktadır ve bu kurum etkin bir mekanizma olarak işlev görmektedir.<sup>65</sup>

İngiltere’de ise benzer bir yapılanma olarak kurulmuş olan “Polis Şikayetleri Bağımsız Komisyonu (The Independent Police Complaints Commission:IPCC)”nın amacı güvenlik kurumlarında çalışan personel hakkında yapılacak şikâyet ve başvuruları şeffaf, bağımsız ve adil bir şekilde araştırıp, sonuçlandırmak olarak belirtilmiştir.<sup>66</sup>

Halen aday ülke konumunda bulunduğumuz Avrupa Birliği (AB)’nin, ülkemiz hakkında yıllık olarak hazırladığı ilerleme raporlarında hemen hemen her yıl güvenlik kuvvetlerinin işleyebilecekleri insan hakları ihlalleri iddialarına karşı, vakit kaybetmeksizin devreye girecek, tarafsız ve bağımsız bir şekilde araştırma yapma uygulamasının bulunmadığı yönünde eleştiriler yer almaktadır.<sup>67</sup> Şüphesiz ki bu eleştiriler karşısında hukuk sistemimize yakın zamanda dâhil edilen Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru imkânı, Kolluk Gözetim Komisyonu gibi uygulamalar olumlu yönde atılmış adımlardır.

Günümüzde demokratik bir güvenlik ya da kolluk anlayışı hem uluslararası platformlarda hem de Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), AB, AK gibi bölgesel kuruluşların belgelerinde etik ve

<sup>64</sup> Yenisey, Kolluk Hukuku, s.605.

<sup>65</sup> İsmail Fırat/Emrah Erdem, “Türkiye’de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, S.94, Temmuz-Eylül 2014, s.122-123.

<sup>66</sup> Fırat/Erdem, “Kolluğun Sivil Denetimi”, s.123.

<sup>67</sup> Fendoğlu, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), s.154-155.

standart ilkeler ile dile getirilmiştir. İnsan haklarına saygıyı temel ilke edinmek, hukukun üstünlüğünü göz önünde bulundurarak yasalar çerçevesinde hareket etmek, insanlara ırk, din, dil ayrımı gözetmek-sizin değer vermek bunlardan bazılarıdır. Bütün bunlar sonucunda kural ve kanunlar çerçevesinde hesap verebilir bir güvenlik anlayışı içinde, sivil denetime açık bir örgütlenme vazgeçilmez bir zorunluluk haline gelmiştir.<sup>68</sup>

## SONUÇ

Kolluk faaliyetleri ya da iç güvenlik faaliyetleri özü itibariyle bir kamu hizmetidir ve bu kamu hizmeti sunulurken amaç kamu düzenini sağlamaktır. Fakat kamu düzenini sağlamakla görevli kolluk görevlilerine bu görevlerinin icrası esnasında kanunla verilmiş yetkiler ancak yine kanunla çizilmiş sınırlara uyularak kullanılırsa çağdaş bir kolluk anlayışından bahsedilebilir.

Kolluk, kuralları uygularken kendisi de kurallara uymak zorundadır. Halk, kuralların öncelikle kolluk tarafından ihlal edilmesi durumunda buna tepki göstermektedir. Kolluk, faaliyetlerinde halkın desteğini kazanabilmek için halka karşı daima doğru bir imaj sergilemeli ve ölçülü olmalıdır. Halk, kolluktan öncelikle güvenilirlik, saygınlık ve ciddiyet beklemektedir.<sup>69</sup>

Çağdaş ve hesap verebilir bir kolluk anlayışı gerçekleştirebilmek öncelikle eğitim ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla kolluk yetiştiren eğitim kurumlarında gerek aday kolluk görevlilerine gerekse de meslek içi eğitim kapsamında görevdeki kolluk personeline insan hakları, hukuk, iletişim, stresle başa çıkma, kriz yönetimi vb. konularda etkili bir eğitim verilmesi oldukça önemlidir.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Fırat/Erdem, "Kolluğun Sivil Denetimi", s.129.

<sup>69</sup> İçli, Kriminoloji, s.453.

<sup>70</sup> Esasen kolluk görevlilerinin alması gereken eğitimin bir kısmı mevzuatla da belirlenmiştir. Örneğin Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesine göre adli kolluk personelinin hizmet öncesi eğitim müfredatlarında; 26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun temel ilkeleri, ceza sorumluluğunun esasları, özel hükümler, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile diğer kanunlarda yer alan ve kolluk tarafından yerine getirilen suç soruşturmasına ilişkin işlemlerin hukukî çerçevelerine yönelik konulara yer verilir.

Günümüzde teknolojinin gelişmesi ile birlikte değişen yaşam şekilleri ve bilgiye ulaşmada elde edilen kolaylık kamu yönetimi anlayışlarını etkilediği gibi kolluk faaliyetlerini de yeniden şekillendirmiştir. Kolluk, artık faaliyetlerinde halkın da desteğini almak ve bu sebeple kamuoyunda ve özellikle medyada kendini iyi ifade etmek zorundadır. Bu sebeple toplum destekli kolluk anlayışının kolluk faaliyetlerinin halkın gözünde meşruiyetini sağlamak adına çok önemli olduğu söylenebilir. Fakat toplum destekli kolluk anlayışı bir süreç işi olup, bir anda hayata geçirilebilecek bir husus değildir. Bu anlayışın hayata geçirilebilmesi için de insan haklarına riayet ve halkla ilişkiler konusundaki hassasiyet önem arz etmektedir.

Öte yandan kolluk personelinin eğitimi kadar kolluk faaliyetlerinin denetimi de önemlidir. Zira AB uyum süreci ve Anayasamızın 2 nci maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesini hayata geçirmek adına kolluk faaliyetlerinin etkili denetim mekanizmalarıyla denetlenmesi ve hesap verebilir olmak bir gerekliliktir. Bu, aynı zamanda inandırıcılığı ve güvenilirliği olan bir kurum olabilmek için de önemlidir.

Hem halkın hem de kolluk personelinin, kolluk faaliyetlerinin denetimi ile ilgili ulusal mevzuatımızda son dönemde yapılan iyileştirmeler konusunda bilgilendirilmesi ve farkındalık artırımı da (Örneğin halkın bilinçlendirilmesine yönelik kamu spotları hazırlanması ve kolluk personelinin eğitimi kapsamına Kamu Denetçiliği Kurumu, Kolluk Gözetim Komisyonu gibi konuların dâhil edilmesi gibi.) şeffaflığın sağlanması adına yerinde olacaktır.

Şeffaflığın hayata geçirilebilmesi için bir diğer adım da kolluk faaliyetlerinin denetiminde sivil gözetime yer verilmesidir. Fakat bunun için dikey değil yatay bir gözetim sistemi kurulması daha uygun olacaktır. Ülkemizde sivil gözetim yasama, yürütme ve yargı organlarıncaya yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Son dönemde bu alanda gerçekleştirilen önemli ilerlemelere rağmen kamu sektöründen bağımsız bir denetim sisteminin oluşturulması özellikle AB ilerleme raporları gibi uluslararası metinlerde ülkemize yönelik yapılan eleştirilere de bir cevap teşkil etmiş olacaktır.

Kolluk faaliyetlerinin denetiminde dikkat edilmesi gereken bir başka husus da ulusal denetim mekanizmalarının birlikte ve uyum içerisinde çalışabilmesidir. Söz konusu kurumlar zaman zaman bir

araya gelmeli ve ortak çalışmalar ve eğitim faaliyetleri organize etmeli, hatta bu faaliyetlere kolluk yetkilileri de dâhil edilmelidir. Bu durum, aynı zamanda denetim gerçekleştirilirken ölçülü olunmasına, meseleye kolluk perspektifinden de bakılabilmesine imkân sağlayacaktır. Söz konusu denetim birimlerinin birliktelik ve uyumu ayrıca verilecek kararların da uyumlu olmasına, aynı konuya ilişkin olup da birbirleriyle çelişen kararların alınmamasına ve kurumlar arasında tezatlık bulunmamasına yardımcı olacaktır.

### Kaynakça

- Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer Murat/Kaya Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016
- Apaydın Cengiz, "Ceza Hukuku Sisteminde Savcı ve Kolluk Arasındaki İlişki", *Ceza Muhakemesi Hukukunda Güncel Konular* (Editör: Nur Centel), Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2015
- Arap İbrahim, "Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye'de Toplum Destekli Polislik", *BEÜ SBE Dergisi*, Zonguldak, C.6, s.2, 2017
- Artuç Mustafa, *Pratik Ceza Muhakemesi Kanunu (Açıklamalı)*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019
- Atabek Nejd, "Kamuoyu, Medya ve Demokrasi", *Kurgu Dergisi*, S.19, Eskişehir, 2002
- Atay Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016
- Bıçak Vahit, *Suç Muhakemesi Hukuku*, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2013
- Bilge Burak, "AİHM İçtihatları Bağlamında Etkin Soruşturma Yükümlülüğü", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, Malatya, 2014
- Centel Nur/Zafer Hamide, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2011
- Çağırın Mehmet Emin, *Uluslararası Alanda İnsan Hakları*, Platin Yayınları, Ankara, 2006
- Doğru Osman/Nalbant Atilla, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar*, Yargıtay Başkanlığı Yayını, Şen Matbaa, C.1, Ankara, 2012
- Erdoğan Oğuzhan/Pank Çiğdem, "Kamu Bürokrasisinin Denetiminde İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları", *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.9 (4), Aksaray, 2017
- Eren Veysel/Aydın Abdullah, "Sosyal Medyanın Kamuoyu Oluşturmadaki Rolü ve Muhtemel Riskler", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 16 (Özel Sayı 1), Karaman, 2014
- Evren Çınar Can, "Kolluk Gözetim Komisyonu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.XX, S.4, Ankara, 2016
- Fendoğlu Hasan Tahsin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011
- Fırat İsmail/Erdem Emrah, "Türkiye'de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, Ankara, S.94, Temmuz-Eylül 2014

- Giritli İsmet/Bilgen Pertev/Akgüner Tayfun / Berk Kahraman, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2013
- Gözler Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009
- Gül Serdar Kenan, "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", *Polis Bilimleri Dergisi*, Ankara, 2008
- Hafızoğulları Zeki, "İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.44, S.1-4, Ankara, 1995
- İçli Tülin Günşen, Kriminoloji, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007
- Kalabalık Halil, İnsan Hakları Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015
- Karakehya Hakan, Ceza Muhakemesi Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016
- Kuyucu Abdullah Aydın, "Savcılığın Ceza Adalet Sistemindeki Rolü ve Örgütlenmesi", Bir Adli Organ Olarak Savcılık Sempozyumu, 7-9 Temmuz 2006, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2006
- Özbek Veli Özer/Doğan Koray/Bacaksız Pınar/Tepe İlker, Ceza Muhakemesi Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016
- Öztürk Bahri, "Adli Kolluk Üzerine Genel Düşünceler", Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri, Antalya Barosu Uluslararası Sempozyumu (12-13 Temmuz 1997), (Sempozyum Kitabını Yayına Hazırlayan: Feridun Yenisey), Antalya, 1998
- Öztürk Bahri/Tezcan Durmuş/Erdem Mustafa Ruhan/Gezer Özge Sırma/Saygılar Kırıt Yasemin F./Alan Akcan Esra/Özaydın Özdem/Erden Tütüncü Efser, Ceza Muhakemesi Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017
- Pazarıcı Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005
- Şengül Ramazan, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14), Kocaeli, 2007
- Tezcan Durmuş /Erdem Mustafa Ruhan/Sancakdar Oğuz/Önok Rifat Murat, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018
- Tosun Öztekin, "Suç Kolluğu", *İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.6, S.9, İstanbul, 1972
- Türk Gül Dilek, "Demokrasinin Dördüncü Kuvveti Yeni Medya Teknolojileri", İnet-Tr'13, XVIII. Türkiye'de İnternet Konferansı 9-11 Aralık 2013, İstanbul Üniversitesi, <http://inet-tr.org.tr/inetconf18/bildiri/25.pdf>
- Ünver Yener/Hakeri Hakan, Ceza Muhakemesi Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018
- Yavuzdoğan Seçkin/Akın Havva Şimşek, "Kolluğun Sivil Gözetimi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:6, S.20, Ankara, 2015
- Yenisey Feridun/Nuhoglu Ayşe, Ceza Muhakemesi Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015
- Yenisey Feridun, "Adalet ve Kolluk İlişkilerinin Ceza Muhakemesi Kanunu Açısından Değerlendirilmesi", Avrupa'da ve Türkiye'de Kolluk-Adalet İlişkileri Sempozyumu, 28-30 Kasım 2005, (Editör: Burcu Ertem), Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006

Yenisey Feridun, Kolluk Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2015

Yıldırım Turan/Yasin Melikşah/Kaman Nur/Özdemir H.Eyüp/Üstün Gül/Tekinsoy  
Özge Okay, İdare Hukuku, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2015

Yurtcan Erdener, Ceza Yargılaması Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018

Zabunoğlu Hamdi Gökçe, "Kolluğun Sivil Gözetimi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C.7, S.2, Malatya, 2016

### İnternet Kaynakları

<https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/29-avrupa-konseyi-genel-bilgi/>  
(Edinme tarihi:05.12.2018)

<https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/47-avrupa-iskencenin-onlenmesi-komitesi/>

(Edinme tarihi:06.12.2018)

[https://www.ab.gov.tr/files/2012\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf)

(Edinme tarihi:13.12.2018)

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss277.pdf>,

(Edinme tarihi:16.12.2018)

Ersan Şen, "6713 Sayılı Kanunda Soruşturmanın Gizliliği Riski",

<http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1978911-6713-sayili-kanunda-sorusturmanin-gizliliği-riski>,

(Edinme tarihi: 16.12.2018)