

## **HİNGİLTERE’DE BAĞIMSIZ KOLLUK ŞİKAYET SİSTEMİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ**

*Yrd. Doç. Dr. Seçkin YAVUZDOĞAN\**

### **GİRİŞ**

Güvenlik olgusu, çağdaş devletlerin temel hizmet alanları arasında yer almakta ve devletlerin var olma nedenlerinin başında gelmektedir. Güvenliğin hem ülke içine hem de ülke dışına bakan yönleri bulunmaktadır. İç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi bakımından, kamu düzeninin muhafazası ve devamının sağlanması toplumun emniyet içinde varlığını sürdürmesi yönüyle vazgeçilmezdir<sup>1</sup>.

Bununla birlikte kolluk kuvvetlerine, kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması için kanun ile verilen kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlama yetkisinin hukuk çerçevesinde kullanılması ve bu yetkileri kullanırken keyfiliğin önlenmesi demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi değerlere inanmış bir ülke için en az kolluk birimlerinin varlığı kadar önem arz etmektedir.

Demokratik bir toplumda, kolluk, hizmet sunduğu toplum ile işbirliği içinde, etkin bir kamu güvenliği sunarak kişilerin güvenlik gereksinimlerine ve kaygılarına yanıt verme çabası içindedir. Bu amaçla kolluğa zor kullanma dahil bazı yetkiler verilmiştir. Fakat “yetki”, “güç” anlamına geldiğinden, her zaman kötüye kullanabilme tehlikesini de içinde taşıyabilmektedir. Kolluk, varlık amacının dışına çıkarak ve güvenlik önceliklerini çarpıtarak,

---

H Hakem incelemesinden geçmiştir.

\* Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, sydogan@akdeniz.edu.tr

<sup>1</sup> Toplum Destekli Polislik Hizmet Standartları ve Uygulamaları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Başak Matbaacılık, Ankara, 2009, s. 29.

yetkilerini, korumayı amaçladığı toplum yararına değil, siyasi iktidarın, bürokratların, çıkar gruplarının ve kurumların çıkarları için kullanma eğilimi içine girebilir. Bu nedenle kolluk uygulamalarının şeffaf olması ve kolluğun kamuoyu önünde hesap verebilir konumda tutulması gerekir. Bu ise kolluğun iç ve dış denetiminin olması ile mümkün olur<sup>2</sup>. Ülkemizde kolluk kuvvetlerinin görevleri sırasında işlemiş oldukları suçlarla ilgili şikayetlerin mevcut sistemle etkin ve bağımsız olarak ortaya çıkartılmadığı konusunda olumsuz bir algı bulunmaktadır. Uluslararası alanda da kolluk personeli ile ilgili şikayetlerin denetimi konusunda ki algı çok olumlu değildir.

Kolluk personeli ile ilgili şikayetlerin bağımsız bir şekilde soruşturulduğu bağımsız bir kolluk şikayet sistemi, komisyonu veya kurulu İngiltere, Galler, Norveç, İrlanda, Belçika gibi bir çok gelişmiş ülkede bulunmaktadır. Türkiye’de de bağımsız bir kolluk şikayet kurumunun oluşturulması konusunda tavsiye ve istekler hem ülke içinden hem de ülke dışından bulunmaktadır. Başbakanlık İşkence ve Kötü Muamele ile Etkin Mücadele Raporu 2008, TÜSİAD raporları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları, Avrupa Polis Etiği Sözleşmesi, Avrupa Konseyi, Uluslar arası Af Örgütü incelemeleri ve Avrupa Birliği Türkiye’de kolluk kuvvetleri hakkında şikayetleri soruşturacak bağımsız ve etkin bir kurumun kurulması gerektiği konusunda teşhislerde bulunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde ülke bazında en fazla mahkum olan ve bu mahkumiyetlerin çoğunluğu işkence ve kötü muameleden kaynaklanan ülke olarak Türkiye için tek elden yürütülen bağımsız bir kolluk şikayet mekanizmasının kaçınılmaz olduğu görülecektir.

Sivil gözetim konusu Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa’da yaklaşık olarak 40 yıllık bir geçmişe sahip iken bu konu ülkemizde Avrupa Birliği süreci içerisinde tartışılmaya başlanmıştır. Sivil gözetim, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, bu amaç doğrultusunda faaliyet gösteren denetleyici ve düzenleyici kurumlar, güvenlik politikalarına vatandaş ve yerel yönetim katılımı ile ortaklık ve işbirliğinden meydana gelen geniş kapsamlı ve çok katmanlı bir sivil demokratik iç güvenlik yönetişimi mekanizmasıdır. Sivil gözetim mekanizması dikey sivil gözetim mekanizması, dikey bağımsız

<sup>2</sup> Eryılmaz, İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 2009, s. 15.

dış gözetim mekanizmaları ve yatay gözetim mekanizmalarından oluşmaktadır<sup>3</sup>.

### **1. Kolluk Kuvvetlerinin Sivil Gözetimi**

İç güvenlik sektörünün sivil gözetim ve denetimi, Avrupa Birliğine tam üyelik müzakerelerini sürdüren Türkiye’nin hesap verebilirlik ve demokratikleşme bağlamında takip ettiği yol haritasının en önemli işaret taşları arasındadır. Genel olarak bu konu, Avrupa ülkelerinin gündeminde olmasının ötesinde, kamu yönetimi ve idare hukuku bakımından merkeziyetçiliği esas alan Türkiye ile benzerlik gösteren Avrupa ülkelerinin de gündeminde- dir. Belçika’da Jandarmanın kaldırılması, Fransa’da Jandarmanın Savunma Bakanlığından İçişleri Bakanlığı’na devredilmesi, Kuzey İrlanda’da reform sürecine girilmesi bu tezi desteklemektedir<sup>4</sup>. Kolluk kuvvetleri “kişi hak ve özgürlüklerini kanun ile verilen sınırlar içinde kısıtlama yetkisine sahiptirler. Bu yetkinin hukuk çerçevesinde kullanılmasının denetimi ve keyfiliğin önlenmesi önem arz etmektedir. Sivil gözetim bu denetimi ve keyfiliği önleyici bir fonksiyona sahiptir. Kolluk hizmetleri politikalarının, devlet güvenliği kavramından vatandaş güvenliği kavramına geçilmesi, re-aktif güvenlik hizmeti anlayışından pro-aktif hizmet anlayışına geçilmesi anlayışı ve bürokratik yönetim anlayışından demokratik yönetim anlayışına geçme gibi modern güvenlik hizmeti anlayışı sivil gözetimin temel amaçları ve sivil denetimin gerekçelerini oluşturmaktadır.

Kolluk güçlerinin sivil gözetimi, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve vatandaşların demokratik haklarının geliştirilmesi anlamında ön planda yer almaktadır. Ancak; etkin, işerlik kazanmış, kurumsallaşmış bir sivil gözetim mekanizması ile anayasa tarafından teminat altına alınmış kişi hak ve özgürlükleri ile demokratik hakların gelişmesinden bahsedilebilir.

Sivil Gözetimi dikey sivil gözetim ve yatay sivil gözetim olarak ikiye ayırabiliriz. Meclis denetimi, adli ve idari yargıdan oluşan adli denetim, İçişleri Bakanlığının denetimi, müfettişlikler, iç denetim mekanizmaları, vali ve kaymakamların denetimi dikey sivil gözetim kapsamını oluştururken, Avrupa ülkelerinde görülen ombudsman, kişisel veri koruma kurumu, işken- ceyi önleme komisyonu, güvenlik etiği komisyonu, güvenlik kuvvetleri

<sup>3</sup> **Eroğlu**, Demokratik Ülkelerde Sivil Gözetimin Genel Çerçevesi, Ankara, 2010, s. 2.

<sup>4</sup> **Karaosmanoğlu**, İç Güvenlik ve Sivil Denetim, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s. 13.

tarafından yönetilen gözetim merkezlerinin denetçisi ve **bağımsız kolluk şikayet komisyonu** gibi kurumlar dikey bağımsız sivil gözetim mekanizmalarını oluşturmaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları ve medya yatay sivil gözetim yapıları kapsamında değerlendirilmektedir.

Sivil gözetimin bir diğer önemli bölümü olan vatandaşların sivil demokratik haklarının geliştirilmesi, güvenlik politikalarına vatandaş ve yerel yönetimlerin katılımlarının sağlanması ile mümkün olmaktadır. Ulusal güvenlik konseyleri, vatandaş beklentileri konusunda yapılan ulusal araştırmalar, kent güvenliği forumları, yerel güvenlik sözleşmeleri, yerel güvenlik konseyleri ve yerel istişare mekanizmaları bu amaçla oluşturulan mekanizmalardır<sup>5</sup>.

## 2. İNGİLTERE'DE KOLLUK SİSTEMİ ve BAĞIMSIZ KOLLUK ŞİKAYET KOMİSYONU(IPCC)

### 2.1. İngiltere'de Kolluk Sistemi

Büyük Britanya ( Great Britain) olarak anılan ülke İngiltere, Galler ve İskoçya'dan oluşur. Büyük Britanya'ya Kuzey İrlanda'nın eklenmesiyle Birleşik Krallık (United Kingdom) olarak anılan yapı oluşmuştur. Birleşik Krallıkta, iç güvenlik yapılanması Kuzey İrlanda ve İskoçya'da farklı şekilde örgütlenmiş, İngiltere ve Galler'de ise farklı yapılanmıştır.

İngiltere ve Galler'de tek tip kolluk sistemi mevcuttur. Tüm ülke genelinde iç güvenlikten polis sorumludur. İngiltere ve Galler'de ülkenin değişik bölgelerinden sorumlu 43 polis birimi vardır. Bir Avrupa ülkesi olmasına karşılık İngiltere'de milli ve merkezi bir polis gücü yoktur. İngiliz halkı öteden beri milli ve merkezi bir polis sistemi kurulması görüşüne şiddetle karşı çıkmış polisin belirli bir kişi veya kuruma bağlı kalmasını kişi hak ve özgürlükleri açısından sakıncalı görmüşlerdir<sup>6</sup>.

Belirli bir merkeze bağlı olmayan İngiliz polisi, merkezi hükümet (İçişleri Bakanlığı), yerel yönetimler (polis otoriteleri) ve yerel polis sorumluları tarafından ortaklaşa yönetilmektedir. Bu yönetim yapısına üçlü sistem

<sup>5</sup> Eroğlu, Demokratik Ülkelerde Sivil Gözetimin Genel Çerçevesi, s. 3.

<sup>6</sup> Fındıklı, İngiliz Polis Teşkilatı, Akit Yayıncılık, Ankara, 1993, s. 82.

(the tripartite system) denmektedir<sup>7</sup>. İngiltere’de 1964 yılında çıkarılan Polis Kanunu ile bugünkü polis teşkilatlanması gerçekleştirmiştir.

### *2.1.1. İl Emniyet Müdürleri (Chief Constable)*

İngiltere ve Galler’de, polis birimleri kendisine bağlı coğrafi alanda tam yetkiyle donatılmış, birbirinden ayrılmış 43 polis biriminden meydana gelir. Bu 43 birimde 163.000 civarında polis çalışmakta olup her 369 kişiye bir kolluk görevlisi düşmektedir. Bu birimlerin her birinin başında Chief Constable denilen ve yerel polis otoritesinin teklif ve tavsiyesi ile İçişleri Bakanlığı tarafından atanan emniyet müdürleri bulunur. (İngiltere’de bizim anladığımız manada bir il yapılanması olmasa da biz Chief Constable terimi ile il emniyet müdürünü kastedeceğiz) İl emniyet müdürlerinin emniyet genel müdürlüğü gibi merkezi bir makama bağlılığı yoktur. İl emniyet müdürlerinin polis üzerinde önemli yetkileri vardır. Polisin yürüttüğü tüm icrai nitelikteki operasyonel çalışmalarını emniyet müdürleri yürütmektedir.

İl Emniyet Müdürüne idari görevlerinde İl Emniyet Müdür Yardımcıları yardım etmektedir. İl Emniyet Müdürü polisin operasyonel çalışmalarını bizzat yürütmektedir. İl Emniyet Müdürlerinin görev ve yetkileri kanunla belirlenmiştir. Gerek ilgili polis kanunu gerekse mahkemeler, Emniyet Müdürünün bağımsız bir yürütücü(icra) olmasına ağırlık vermişlerdir<sup>8</sup>.

### *2.1.2. İçişleri Bakanlığı (Home Secretary)*

İngiltere’de iç güvenlikten içişleri bakanı sorumludur. Polisin örgütsel hiyerarşisinin başında sivil bir kişi olan içişleri bakanı vardır. İçişleri bakanı hem parlamentonun hem de hükümetin bir üyesi olması dolayısıyla, ülkenin iç güvenliğinin sağlanmasından ve polisten, parlamentoya karşı nihai sorumludur. Ülkedeki polis güçlerini İçişleri Bakanı temsil eder. İçişleri Bakanı ülkedeki polis güçleri üzerinde idari bir güç ve denetim yetkisine sahiptir. Ancak, Bakanın bu yetkisi sınırsız değildir İçişleri Bakanı, operasyonel olarak polisin nihai yöneticisi değildir. Bakanın polis üzerindeki yetkisi daha çok idaridir<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> **Fındıklı**, İngiliz Polis Teşkilatı, s. 83.

<sup>8</sup> **Fındıklı**, İngiliz Polis Teşkilatı, s. 87.

<sup>9</sup> **Fındıklı**, İngiliz Polis Teşkilatı, s. 86.

İçişleri Bakanı Londra’da bulunan metropolitan polisi üzerinde farklı bir yetkiye sahiptir. Metropolitan polisi doğrudan doğruya İçişleri Bakanına bağlıdır<sup>10</sup>.

### 2.1.3. Metropolitan Polis (Londra Polisi)

Bu 43 il müdürlüğünden biri ve en büyüğü de başkentte Londra Polisidir. Londra polisine Metropolitan Police denilmektedir. Metropolitan polis diğer 42 birimden farklı bir özellik gösterir. Metropolitan polis işleri bakanına doğrudan doğruya bağlı ve işleri bakanına karşı sorumludur. Metropolitan Polis müdürü diğer müdürlerden farklı olarak işleri bakanının teklifi ve kraliçenin onayı ile atanır. Yine aynı şekilde diğer müdürlükler Yerel Polis Otoritesine bağlı iken Metropolitan Polis’de Yerel Polis Otoritesinin yerini İçişleri Bakanı alır. Metropolitan polisin merkezinin olduğu yer ise Scotland Yard olarak adlandırılır.

### 2.1.4. Polis Otoriteleri (Police Authorities )

İngiliz polisini diğer polis güçlerinden ayıran en önemli özelliklerinden birisi de sivil toplumun temsil edildiği polis otoriteleri tarafından yönetilmesidir. Bu bağlamda İngiltere’de Metropolitan polis hariç her polis gücünün (42 polis gücü) başında bir polis otoritesi bulunmaktadır. Polis otoriteleri üçte ikisi belediye meclis üyelerinden ve üçte biri bölgedeki sulh hakimlerinden oluşmaktadır.

## 3.İngiltere ve Galler’de IPCC(Independent Police Complaints Commission) ve Tarihçesi

IPCC, 2004 yılında İngiltere ve Galler’de kolluk güçleri ile ilgili ciddi şikayetleri araştırmak, incelemek ve soruşturmak üzere kurulmuştur. İngiltere ve Galler’de IPCC kurulmadan önceki dönemde polis ile ilgili şikayetleri incelemek üzere oluşturulan ilk kurum Polis Şikayetleri Heyeti (Police Complaints Board) olmuştur. İngiltere’deki polislik sistemini ve sistemin değişim ihtiyacını ortaya koyan Scarman raporunun etkisiyle

<sup>10</sup> Kıvrak, AB Süreci içerisinde Türk Polis teşkilatının Yönetim Eğitim ve Politikalarının AB Polis Teşkilatları İle Karşılaştırılması, Ankara Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2008, s. 82.

kurulan Polis Şikayet Otoritesi (Police Complaint Authorities) 1985 yılında Polis Şikayet Heyetinin yerini almıştır<sup>11</sup>.

### **3.1. İngiltere’de IPCC’nin Kurulma Gerekçesi ve Tarihçesi**

İngiltere’de 1980’li yılların başında şehir isyanları başlamış ve bir karmaşa ortamı oluşmuştur. Kargaşa ve isyanların akabinde 1981 yılında yayımlanan Scarman raporu İngiltere’de polislik sistemini ve sistemin değişim ihtiyacını açıkça ortaya koymuştur. Scarman raporu göstermiştir ki şehirlerdeki bu isyan ve karmaşa ortamının sebebi her ne kadar siyasi, ekonomik ve sosyal sebepler olsa da asıl önemli sebep polisin rolü ve olumsuz uygulamaları olmuştur. Şehirlerde derinden derine kolluk gücüne olan memnuniyetsizlik ortaya çıkmıştır. (Scarman raporu, İngiltere kolluk sisteminde değişime ihtiyaç duyulduğunu da göstermiştir. Raporda polis ile ilgili şikayetlerin incelenmesinin bağımsız bir kurum tarafından yapılması da önerilmiştir. Scarman raporu etkisiyle kurulan Polis Şikayet Otoritesi (Police Complaints Authority ) 2004 yılına kadar İngiltere ve Galler’de polisle ilgili şikayetlerin yapıldığı ve yürütüldüğü kurum olmuştur<sup>12</sup>.

2004 yılında IPCC kurulana kadar, İngiltere ve Galler’de polis ile ilgili şikayelerin soruşturulması polis güçleri tarafından yürütülmüştür. Şikayetlerin araştırılması ve soruşturulması 1977 ile 1985 yılları arasında 8 yıl Polis Şikayet Otoritesi tarafından üstlenilmiştir. IPCC’den önce şikayetler bizzat polis birimleri tarafından yürütülmekle birlikte İçişleri bakanlığının bazı ciddi şikayetlerin soruşturmasını diğer başka polis birimine gönderme yetkisi de bulunmaktaydı. Bu sistemin yasal dayanağını 1964 tarihli Polis Kanunu oluşturmaktaydı. Bu eski sistem suçlamaların etkili ve tarafsız bir şekilde yapılması konusunda toplumun beklentilerine cevap vermekten uzak bir yapıya sahipti. Polis Şikayet Otoritesi, Scarman raporunda da belirtilen bağımsız bir yapıya sahipti ama bu birime yapılan ciddi şikayetlerin yine

---

<sup>11</sup> ([http://www.ipcc.gov.uk/index/about\\_ipcc.htm](http://www.ipcc.gov.uk/index/about_ipcc.htm))

<sup>12</sup> Göktepe, Avrupa Birliği Ülkelerinin Polis Teşkilatlarının Yapı ve İşleyişleri Bağlamında Türk Polis Teşkilatının Yeniden Yapılanması, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 2007, s. 38.

polis güçleri tarafından soruşturuluyor olması Polis Şikayet Otoritesi'ne olan güvenin azalmasına neden olmaktadır<sup>13</sup>.

Kolluk ile ilgili şikayetlerin Polis Şikayet Otoritesi (Police Complaint Authorities) tarafından bağımsız şekilde yapılıyor olması bir önceki düzenlemeye göre ileri düzeyde olsa da bağımsız soruşturmanın yine bir polis tarafından yapılıyor olması toplumda şikayet sisteminin güvenilirliği konusunda şüphe oluşmasına neden oluyordu. İngiltere'de toplumun polis şikayet sistemine olan güvensizliği, İngiltere'de polis şikâyet sistemi reformuna duyulan ihtiyacın devam etmesine ve eski sistemin tartışılmasına neden olmuştur. Gerek İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan resmi çalışma gerek 1999 tarihinde yayımlanan MacPherron raporu ve gerekse de bilimsel araştırma ve istatistikler göstermiştir ki Polis Şikayet Otoritesi şikayetler konusunda halkın güvenini kazanamamış halka güven vermemiştir. Halkın güvenini artırmak için soruşturmanın polis dışında bağımsız bir otorite tarafından yapılması gerekmektedir. 1987 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından polis şikayet sisteminin yürütülmesi ile ilgili şikayet eden kişiler arasında yapılan araştırma çalışması göstermiştir ki şikayet eden kişilerin % 60'ı mevcut şikayet sisteminden memnun olmadıklarını ifade ederken % 20'si kararsız olduklarını % 20'si ise mevcut polis şikayet sisteminden memnun olduklarını belirtmişlerdir<sup>14</sup>.

İngiltere'de mevcut Polis sisteminin yasal yapısını oluşturan 2003 yılında yürürlüğe giren Polis Kanunu'nun da çıkmasını sağlayan ve IPPC'nin de kurulması sürecini başlatan Lawrence Soruşturması İngiltere polis yapılanmasını önemli derecede etkilemiştir. 1993 yılında Londra'da otobüs beklerken öldürülen 18 yaşındaki siyahi üniversite öğrencisi olan Steven Lawrence konusundaki soruşturmayı ele alan Lawrence soruşturması İngiliz polis sisteminin güvenilirliğini ve polis şikayet otoritesinin güvenilirliğinin sorgulanmasına neden olmuştur.

Stephen Lawrence Soruşturması, Polis Şikayet Otoritesinin eksikliğini ortaya koyan ve yerine IPCC'nin kurulmasını sağlayan bir soruşturma

<sup>13</sup> **Yener**, Europeanization History In Turkey And Establishing An Independent Police Complaint Commission (Ipcc) And Its Effects On 'Turkey-Eu Accession Process, Exeter Üniv., Yüksek Lisans Tezi, 2007, s. 30.

<sup>14</sup> **Brown**, Home Office Research Study 93., The Police Complaints Procedure. A Survey of Complainants' Views. London Her Majesty's Stationery Office, 1987, s. 9.



olmuştur. Lawrence soruşturması Polis şikayet otoritesinin polis kökenli müfettişlere itimadını gözden geçirmesine neden oldu. MacPherson, 1999 yılında hazırladığı Lawrence raporuyla ilgili gözlemlerinde aynı birimde veya farklı birimden görevlendirilen soruşturmacı polislerin soruşturmada çok adil davranmadıklarını ve soruşturma konusunda yeterli donanıma sahip olmadıklarını tesbit etmiş ve adaletli davranılmadığını, soruşturmanın halka güven vermediğini gözlemlemiştir. 1999 yılında hazırlanan MacPherson raporu göstermiştir ki Metropolitan polis tarafından görevlendirilen polis kökenli soruşturmacılar ırkçı eğilimli davranışlar göstermiş, soruşturmayı adil yapamamışlar ve soruşturmada başarısız olmuşlardır. Bu gözlemler 2002-2003 yıllarında IPCC’nin kurulması noktasında referans olmuştur. The Macpherson Raporu hem polis hakkındaki şikayetlerin bağımsız bir şekilde soruşturulmasını, hem de şikayet sürecinin iyi yönetilmesini tavsiye ediyordu.

2002 yılında Polis Reform Kanunu ile kurulan IPCC 2004 yılı nisan ayında yürürlüğe girerek çalışmalarına başladı. 2006 yılında Ciddi Organize Suçlarda çalışan görevliler (Serious Organised Crime Agency) ,Gelirler ve Gümrükler Genel Müdürlüğü (Her Majesty’s Revenue and Customs) çalışanları ile ilgili ciddi şikayetler ve kötü muamele iddiaları da IPCC görev kapsamına eklenmiştir. 2008 yılında ise Birleşik Krallık Sınır Kurumu(UK Border Agency) çalışanları ile ilgili ciddi şikayetler ve kötü muamele iddialarının ele alınması IPCC kapsamına alınmıştır<sup>15</sup>.

### **3.2. Bağımsız Kolluk Şikayet Komisyonu**

İngiltere ve Galler’de polis güçlerine karşı yapılan ciddi şikayetlerin soruşturulmasından sorumlu olan IPCC hükümet dışı bir yapıya sahiptir (non-departmental public body). Bağımsız Polis Şikâyet Komisyonu (Independent Police Complaints Commission) kısa adıyla IPCC’nin birincil resmi görevi, İngiltere ve Galler’de toplumun polis şikayet sistemine olan güvenini arttırmak olarak belirtilmektedir. IPCC, polis şikâyetleri sistemini kontrol etmekte ve polisin, kendilerine yapılan şikâyetleri değerlendirirken uygulaması gereken standartları belirlemekte ve polisin yapmış olduğu yanlışlıklardan ders çıkarmasını sağlayarak polisin çalışmasını iyileştirmesini sağlamaktır.

<sup>15</sup> Gleeson/Grace, Statistics for England and Wales 2008/9, IPCC yayınları, 2010, s. 22.

IPCC, bağımsız bir kurumdur ve kararlarını tamamiyle hükümetten, polisten, şikayetçilerden ve sivil toplum örgütlerinden bağımsız bir şekilde alır. IPCC'nin görevi, İngiltere ve Galler'de polis ile ilgili ciddi şikayetleri ve kötü muamele iddialarını bağımsız bir şekilde soruşturmaktadır. IPCC aynı zamanda yerel polisler tarafından yapılan şikayetlerle ilgili olarak şikayetin sonucundan tatmin olmayan kişiler olması durumunda yerel polisin yapmış olduğu soruşturmaya itiraz merci olarak bakar. Buna ek olarak, polis kuvvetlerinin, halkın çıkarımını gerektirdiği üzere, en ciddi dosyaları IPCC'ye havale etmesi gerekmektedir. IPCC, bununla ilgili bir polis soruşturmasını yönetebilir ya da denetleyebilir.

IPCC'de, soruşturma yapan soruşturmacıların bir kısmı polis kökenli iken, komisyondaki üyelerden hiçbirinin polislik ile geçmişten gelen bir bağı bulunmamaktadır ve polis için çalışmamıştır.

IPCC'deki en önemli nokta toplumun polis şikayet sistemine güvenirliliği konusudur. IPCC tarafından 2008 yılında yapılan polis şikayet sisteminin güvenirliliği konulu araştırma raporu İngiliz toplumunun IPCC'ye bakışı konusunda bizlere önemli ip uçları vermektedir. 2008 yılında yapılan anket çalışmaları göstermiştir ki özellikle etnik azınlıklar olmak üzere polisle vatandaş arasında ilişkilerde vatandaşların memnuniyeti 2004 ile 2008 arasında artmıştır. 2004 yılında %65 olan vatandaş memnuniyet oranı 2007 yılında % 67'ye 2008 yılında ise % 70'e yükselmiştir. Yapılan anket çalışmasında İngiliz toplumunun % 65'i polise karşı olan şikayetlerin tarafsız bir şekilde yürütüldüğünü düşündüklerini belirtmişlerdir. Ankete katılanlara, polis ile ilgili şikayette bulduklarında IPCC'nin adil davranıp davranmayacağı konusundaki düşüncelerini sorulduğunda % 88'i adil davranacağını düşündüğünü belirtmiştir<sup>16</sup>.

### 3.3. IPCC Yapısı

IPCC, bir başkan ve 12 komisyon üyesi tarafından yönetilmektedir. Üyelerden ikisi de başkan yardımcısıdır. Komisyon Başkanı, İçişleri Bakanının teklifi ile kraliçe tarafından atanmaktadır. Başkan, komisyon toplantılarının yapılmasından ve kurumun temsilinden sorumludur. Tüm üyeler ve 2 başkan yardımcısı İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Başkan ve

<sup>16</sup> Inglis, Confidence in the police complaints system, IPCC Yayınları, 2008, s. 11.

üyelerin polislik mesleğinde daha önceden çalışmamış olması gerekir. Başkan ve üyeler beş yıllığına atanırlar.

Komisyon IPCC’nin yürütme ve karar organıdır. Komisyon iki ayda bir Londra’da toplanmaktadır. Toplantılar halka açıktır. Toplantı gündemi toplantıdan üçgün önce yayımlanmaktadır. Toplantı kararı salt çoğunluk sistemi ile alınır.

IPCC , topluma daha iyi ve yakın hizmet verebilmek için bölgesel faaliyet göstermektedir. Komisyon üyeleri ve görevlileri Cardiff, Coalville, London, Sale and Wakefield gibi bölgesel ofislerde bulunmaktadır. Komisyon üyelerine bu beş bölge paylaştırılmıştır. Komisyon üyeleri pek çok farklı alandan gelmekte olup, aralarında avukatlar, sağlık ve eğitim profesyonelleri, gönüllü kuruluşlardan, ticari ve sosyal kurumlardan gelen kişiler de bulunmaktadır.

Komisyon, genel sekreter ve genel sekreter emrinde çalışan 400 personel tarafından desteklenmektedir. Genel Sekreter, (Chief Executive) komisyon tarafından oluşturulan komite tarafından oybirliği ile belirlenir ve içişleri bakanı onayı ile atanır. Genel sekreter IPCC’nin hesaplarından sorumlu üst yöneticidir ve emrinde çalışan görevlilerle komisyonun görev ve sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olur. Genel Sekreterlik ile birlikte IPCC’nin yönetiminden sorumlu (management board) beş müdürlük (director) bulunmaktadır.

### ***3.4. IPCC’nin Kapsamına Giren Suçlar ve Soruşturma Şekli***

Polisle ilgili şikayetlerin hepsi IPCC’nin görev alanına girmez. Burada bir sınırlama getirilmiştir. IPCC nin görev alanına giren şikayetler şunlardır:

Ölüm veya ciddi yaralanma, ciddi hakaret ve saldırı suçlaması, ciddi cinsel taciz suçlaması, ciddi ve organize yolsuzluk ve rüşvet iddiaları, ayrımcılık suçu, kıdemli görevlilere karşı suçlamalar, 7 yıl ve üstü hapis cezası gerektiren suçlar. Belirtilen şikayetlerle ilgili suçlar IPCC’nin soruşturma alanını belirler.

### ***3.5. Soruşturma Yöntemi***

İngiltere ve Galler’de kolluk personeli ile ilgili şikayetlerin çoğu polis teftiş kurulu tarafından (Professional Standards Department) kolluk personeline yürütülmektedir. Polisin içerisinde olduğu ciddi şikayetler ise

IPCC'nin bağımsız soruşturmacıları tarafından soruşturulmaktadır. Bağımsız soruşturmacıların her biri kendi alanında kendini ispatlamış tecrübeli değişik mesleklerden, etnik kökenden ve cinsiyetten kişilerin istihdam edilmesine özen gösterilmektedir. IPCC'nin soruşturmacı profiline bakıldığı zaman değişik mesleklerden (avukat, ekonomist, polis, müfettiş, dedektif vb) kişiler olduğu görülecektir. Yardımcı soruşturmacı, soruşturmacı ve kıdemli soruşturmacı olmak üzere üç çeşit soruşturmacı vardır. Soruşturmacılar arasında polis soruşturmacıda bulunmakta fakat bunların sayısının üçte bir oranı geçmemesine dikkat edilmektedir.

Ciddi şikayetler dışındaki şikayetleri Polis güçleri gönüllü olarak IPCC'ye gönderebileceği gibi ciddi şikayet tanımına girmeyen her hangi bir şikayeti veya toplumda, kamu oyunda gündeme gelmiş veya toplumda infiale neden olmuş bir olay ve şikayeti de IPCC re'sen soruşturma yetkisine sahiptir.

IPCC'ye yapılan şikayet ve iddialar ile ilgili olarak IPCC kendisi hangi yöntemle soruşturulacağına karar verir. Dört çeşit soruşturma yöntemi vardır. Bunlar: Yerel soruşturma, denetime tabi soruşturma, idareye tabi soruşturma ve bağımsız soruşturmadır. Yerel çözüm ise soruşturma yöntemi değildir.

2008 yılı IPCC istatistiklerine göre 2008 yılında polis ile ilgili 50.369 suçlamada bulunulmuş ve bu suçlamaların % 40'ı yerel çözüm ile , % 36'sı soruşturma yöntemi ile tamamlanmıştır<sup>17</sup>.

### *3.5.1. Yerel Soruşturma (Local investigations )*

Bu soruşturma yönteminde soruşturma tamamen polis teftiş kurulunca (Professional Standards Departments) yürütülmektedir. Eğer şikâyetiniz, yerel çözüm yöntemiyle değerlendirilmek için uygun değilse, bir polis soruşturma görevlisi tarafından yerel bir soruşturma gerçekleştirilecektir. Soruşturma görevlisi, genelde polis teftiş kurulunca (PSD) atanacak olmakla birlikte bazen yerel polis biriminden bir soruşturma görevlisi de görevlendirilebilir. Şikayette bulunan kişi yerel soruşturma sonucundan memnun değilse veya tatmin olmamış ise yasal süre içerisinde IPCC'ye itiraz edebilir.

<sup>17</sup> Gleeson/Grace, Statistics for England and Wales 2008/9, 2010, s. 12.

### *3.5.2. Denetime Tabi Soruşturma Yöntemi (Supervised investigations)*

Polis tarafından polis teftiş kurulları (Professional Standards Departments) aracılığı ile soruşturma yürütülür. Soruşturma polis teftiş kurulunun emir, denetim ve sorumluluğunda gerçekleşir. Soruşturma tamamlandıktan sonra sonucu IPCC’ye gönderilir.

### *3.5.3. İdareye Tabi Soruşturma Yöntemi (Managed investigations)*

Bu soruşturma yönteminde soruşturma polisler tarafından (Professional Standards Departments) polis teftiş kurularınca yürütülür. İdareye tabi soruşturmalar, IPCC nin emir, denetim ve kontrolünde gerçekleşir. Bu soruşturma sonucunda IPCC’ye itiraz hakkı yoktur.

### *3.5.4. Bağımsız Soruşturma Yöntemi (Independent investigations)*

IPCC tarafından IPCC’nin bağımsız soruşturmacıları tarafından yapılan soruşturmalar, IPCC’nin kendi soruşturma görevlileri tarafından yürütülür ve IPCC Komiseri tarafından kontrol edilir. Bağımsız soruşturma yürütülürken, IPCC soruşturma görevlileri, polisin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir.

Eğer şikâyetiniz hakkındaki soruşturma IPCC tarafından idare edilmiş (idareye tabi soruşturma) ya da IPCC tarafından bağımsız olarak yürütülmüşse IPCC’ye itirazda bulunamazsınız. IPCC’ye itiraz süresi belirli bir süreye tabidir. Soruşturma sonucunun şikâyetçi tarafa ulaşmasından sonra 28 gün içinde itiraz edilmesi gerekir. Bu süreden sonra yapılan itiraz dikkate alınmamakla birlikte IPCC eğer gecikme ile ilgili çok özel istisnai durum olması durumunda ve bu durumun şikâyetçi tarafından açıklanabilmesi durumunda itirazı kabul etme yetkisi vardır.

### *3.5.5. Yerel Çözüm (Local Resolution)*

Yerel çözüm soruşturma çeşidi değil daha çok yerel düzeyde şikâyetle bulunan kişinin onayını almak şartı ile başlatılan ve ciddi olmayan şikâyet ve rahatsızlıklarda yerel düzeyde anlaşma ile çözülebilen şikâyetlerdir. Yerel Çözüm, polise karşı yapılan şikâyetlerin ele alınmasına yönelik bir yöntemdir.

### 3.5.6. Şikayetlerin Kaydedilmesi

Polis ile ilgili şikayette bulunacak kişi doğrudan yerel polise müracaat yapabileceği gibi IPCC'ye de yapabilir. Ayrıca avukat aracılığı ile de şikayette bulunabilir. IPCC soruşturma kapsamına giren iddialar ile ilgili olarak yerel polis birimlerine yapılan başvurular polis birimlerince IPCC'ye gönderilir. Şikayette bulunmak için şikayet konusu hadisenin meydana gelmesinden itibaren şikayetin 12 ay içerisinde olması gerekir. Bu süre geçmesine rağmen IPCC istisnai olarak gecikme gerekçesini uygun görür ve herhangi bir adaletsizliğe yol açmayacağına inanırsa şikayeti kabul edebilir.

Kanun gereği, polise yapılan tüm şikâyetlerin kaydedilmesi gerekmektedir. IPCC'nin şikâyetleri kaydetme yetkisi bulunmamaktadır. Bu, ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresi tarafından yapılmaktadır. Şikâyetlerin çoğu, ilgili polis kuvvetinin Profesyonel Standartlar Departmanı (PSD) tarafından değerlendirilip kaydedilmektedir. IPCC aracılığıyla şikâyetle bulursanız şikâyetinizin kayıt edilmesi için ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresine havale edileceği anlamına gelmektedir. Bunu yapmak için IPCC'nin, iznimize ihtiyacı olacak ve sizden bunu onaylamanız istenecektir. Genelde IPCC, sizin onayınız olmadan şikâyetinizin detaylarını gerekli yere iletemeyeceği için bu, şikâyetinizle ilgilenilmeyeceği anlamına gelir. Eğer şikâyetinizi doğrudan, ilgili polis kuvvetinin kendisine yaparsanız şikâyetinizle daha çabuk ilgilenilecektir. Böylelikle, IPCC'nin, şikâyeti, ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresine iletmek için sizin onayınızı alması gereken aşamadan kaçınılmış olunur. Eğer şikâyetiniz kaydedildiyse bundan sonraki aşama, ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresinin şikâyeti çözümlmek için en uygun yönteme karar vermesidir. Şikâyetlerin çoğu, ilgili polis kuvveti ya da PSD tarafından ele alınmaktadır. Şikâyetler genelde, Yerel Çözüm ya da yerel soruşturma yoluyla çözümlenir. Eğer polis teşkilatında görev yapan birisinin göstermiş olduğu muamele hakkında şikâyetle bulunmak istediyseniz ve polis bunu kaydetmediyse bu karara karşı IPCC'ye itirazda bulunma hakkınız olabilir.

IPCC, soruşturma sonucunda gerekli adli işlemin yapılabilmesi için kraliyet adli kovuşturma birimine soruşturmayı gönderir. Muhtemel bazı sonuçlar şu şekilde sıralanabilir:

- Polis kuvveti, uyguladığı prosedürleri değiştirmeye ya da iyileştirmeye karar verebilir.

- Polis kuvveti, hakkında şikâyette bulunduğunuz memura, performansının iyileştirilmesi için belirli tavsiyelerde bulunabilir.
- Polis kuvveti, hakkında şikâyette bulunduğunuz kişiye karşı disiplin kovuşturması başlatabilir. IPCC, idareye tabi ya da bağımsız soruşturmalarda polisten, işveren olarak disiplin kovuşturması başlatmasını göz önünde bulundurmasını isteyebilir.
- Polis kuvveti (ya da idareye tabi ya da bağımsız soruşturmalarda IPCC) dosyanızı, Savcılık Makamına (Crown Prosecution Service - CPS) havale edebilir. Cezai suçlamaların söz konusu olup olmayacağına CPS karar verecektir.
- Bir polis memurunun kötü muamele iddiasıyla bir kovuşturmaya tabi olması uygun görülürse ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresi kötü muamele kovuşturması başlatabilir.

#### **4. Türkiye’de Mevcut Kolluk Şikayet Sistemi**

Türkiye’de kolluk kuvvetlerinin personelleri ile ilgili şikayetlerde izlenen usul çeşitlilik arz etmektedir. Her üç kolluk birimi de (polis teşkilatı, jandarma teşkilatı, sahil güvenlik teşkilatı) farklı şekilde şikayet denetim sistemine sahiptir.

Mevcut şikayet sistemi çok karışık bir yapıya sahiptir. Kolluk personeli hakkındaki şikayetler, Cumhurbaşkanlığına, TBMM Başkanlığına (İnsan Hakları İnceleme Komisyonu), Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığına, İçişleri Bakanlığına, Adalet Bakanlığına (Cumhuriyet Savcılığına), Jandarma Genel Komutanlığına (JİHİDEM), Emniyet Genel Müdürlüğüne, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Valilik ve Kaymakamlıklara, İl ve İlçelerdeki Kolluk Makamlarına (Emniyet Müdürlüğü/Amirliği, Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) yapılabilmektedir.

Şikayet başvuruları belirtilen makamlardan hangisine yapılırsa yapılsın şikayet konusu şikayet ile ilgili işlem yapmaya yetkili otoriteye gönderilmektedir. Şikayetle ilgili işlem yapmaya yetkili otorite şikayet dilekçesi kendisine geldikten sonra şikayet ile ilgili araştırma yaptırabilir araştırma sonucuna göre farklı işlem tesis edebilir. Birinci olarak şikayet konusu işlemi araştırma sonucuna göre işlemden kaldırabilir. İkinci olarak araştırma sonucuna göre disiplin soruşturması gerektiren bir eylemin tesbiti söz konusu ise disiplin soruşturması başlatabilir. Üçüncü olarak ceza kovuşturması

gerektirmesi durumunda ise yetkili makamlardan soruşturma izni alınabilmesi için 4483 sayılı Memur ve Diğer kamu Görevlilerinin yargılanması hakkındaki kanun hükmü gereğince inceleme yaptırır. Yetkili otoriteler, gerek araştırma gerek disiplin soruşturması olsun gerekse inceleme soruşturmasının yapılması konusunda soruşturmacı olarak diğer bir ifade ile muhakik olarak, kurum içerisinden şikayet edilen kolluk personelinin üstü konumundaki başka bir kolluk personelini görevlendirmektedir. Genel soruşturmacı uygulaması bu yönde olmasına karşın, önemli şikayetler ve toplumda infial uyandırmış, kamuoyuna mal olmuş şikayetler ile üst rütbeli kolluk personeli hakkında: içişleri bakanlığı, emniyet genel müdürlüğü ve jandarma genel komutanlığı teftiş kurulu bünyesindeki müfettişler tarafında soruşturmalar yürütülmektedir<sup>18</sup>.

#### **4.1. Mevcut Şikayet Sisteminin Eksiklikleri**

Ülkemizde kolluk personeline karşı yapılan şikayetlerin bağımsızlığı, etkinliği, tarafsızlığı ve hesap verilebilirliği açısından bakıldığı zaman istenen bir yapıya sahip olmadığı görülmektedir. Mevcut şikayet sisteminin eksikleri konusunda yapılan tespitlerden bazıları aşağıda belirtilmiştir.

Vatandaşlar şikayetlerini birden fazla merciye yapabildiklerinden, aynı şikayetin birden fazla yere yapılması durumunda sistem içerisinde mükerrer şikayet denilen durumla karşılaşılabilir. Bunun en büyük nedeni de mevcut sistemde şikayete işlem gördüğü her farklı noktada ayrı bir işlem numarasının veriliyor olmasıdır. Aynı şikayetle ilgili olarak birden fazla kurumun işlem yürütmesi, şikayetin takip edilmesini ve bulunduğu aşamanın belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Aynı zamanda bu durum, aynı şikayetle ilişkin olarak farklı kurumlar tarafından mükerrer soruşturma yapılmasına da neden olmaktadır<sup>19</sup>.

Mevcut şikayet sisteminin zayıf yönlerinden biri de zaman sınırlamasıdır. 4483 sayılı kanun hükmünce soruşturmacı tarafından yapılacak soruşturma raporunun ek süre ile birlikte görevin kendisine tevdi edilmesinden

<sup>18</sup> Arslan, Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Tesev Yayınları, İstanbul, 2009, s. 103.

<sup>19</sup> Kolluk Personeli Aleyhine Yapılan Şikayetleri Takip Edecek ve Soruşturacak Yeni Bağımsız Bir Sistemin Kurulmasına Yönelik Öneriler, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2009, s. 35.



itibaren en geç 45 gün içinde ilgili merciye sunup bu süre içerisinde yetkili merciin karar vermesi gerekmektedir. Ciddi şikayetlerde böylesine bir süre kısıtlaması soruşturmaları olumsuz etkilemekte ve şikayet gerektiği gibi yapılamamaktadır.

Mevcut şikayet sistemine olan güvensizlik nedenlerinden biri de Kolluğun kolluk tarafından denetlenmesidir. Kolluk ile ilgili mevcut şikayet sisteminde soruşturmanın çoğu yine aynı kolluk teşkilatındaki kolluk personeli tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum, kurumsal taassupluk, meslektaş kayırmacılığı, kol kırılır yel içinde kalır yaklaşımı gibi durumlar nedeniyle vatandaşın şikayet sistemine olan bakışını ve güvenini olumsuz etkilemektedir.

Disiplin ve ceza soruşturmaları arasında zaman aşımı açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle adli makamların soruşturma veya kovuşturma neticesinde vermiş olduğu kararlar ile idari makamların disiplin soruşturmaları sonucunda vermiş olduğu disiplin kararları birbirine tamamen zıt olabilmektedir. Bu durum soruşturmanın etkinliği açısından gerek kamu gerekse personel açısından olumsuz bir algı yaratabilmektedir.

Mevcut şikayet sisteminde soruşturmanın çoğunluğu yerel düzeyde ve aynı kolluk teşkilatındaki kolluk personeli tarafından yapılmakta fakat soruşturmayı gerçekleştiren kolluk personelinin soruşturma konusunda yeterli niteliğe, deneyime ve özelliğe hatta olması gereken yeterli hukuk formasyonuna sahip olmadığı görülmektedir. Bu durum soruşturmanın etkin ve verimli tamamlanmasını olumsuz etkilemekte ve halkın şikayet sistemine olan güvenini olumsuz etkilemektedir.

Türkiye’de kolluk personeli üzerinde olması gereken sivil denetim süreci demokratik ülkelerde olması gereken şekilde işlememektedir. Jandarma ve sahil güvenlik personeli üzerinde sivil denetimin yetkisi sınırlı ve yetersizdir.

Mevcut şikayet sisteminin en önemli eksikliklerinden biri de özellikle kolluk personeli ile ilgili şikayetleri soruşturacak, araştırarak, gözetecek ve hesap verebilirliğin ilk şartı da olan dışsal denetim görevini yerine getire-

bilecek, kolluktan, siyasetten, çıkar gruplarından uzak olacak bağımsız bir mekanizmanın mevcut olmamasıdır<sup>20</sup>.

#### **4.2. Türkiye’de Bağımsız Kolluk Şikayet Sisteminin Kurulma Gerekeşi ve İhtiyacı**

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), başlıca temel insan haklarını garanti altına alan uluslararası bir anlaşmadır.

Sözleşmenin 1. maddesi “Herkesin adil yargılanma hakkına sahip olduğunu”, 2. maddesi ise “Herkesin yaşam hakkına saygı gösterilmesi, 3. maddesi ise, “hiçkimseye işkence veya insanlık dışı muamele veya ceza verilemeyeceğine” vurgu yapmaktadır. Sözleşmenin 3. maddesi, işkenceyi, insanlık dışı muameleyi ve cezayı yasaklar. Bu hakkın, hiçbir sınırlaması veya istisnası yoktur. Bu madde, işkenceden ayrı olarak, genellikle zayıf gözaltı şartları ve sert polis şiddeti konularını da kapsar.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına bakıldığı zaman görülecektir ki Türkiye AİHM’de en fazla mahkum olan ülkeler arasında yer almakta ve mahkumiyetlerin büyük çoğunluğu kolluk kuvvetlerinin uygulamaları ile ilgilidir. AİHM kararlarında Türkiye’nin de taraf olduğu AİHS maddelerinden 2. madde ve 3. maddelerin uygulanması konusunda sıkıntı bulunmaktadır.

AİHM’nde Türkiye’nin insan hakları kayıtlarına bakıldığı zaman çok olumlu bir tablo bulunmamaktadır. 1959 ile 2009 yılları arasında AİHM vermiş olduğu mahkumiyet kararlarında birinci sırada yer almaktadır. 1959-2009 yılları arasında verilen mahkumiyet kararlarının %18 ini Türkiye aleyhine verilen kararlar oluşturmaktadır. 2009 yılı AİHM verilerine göre de Türkiye 2009 yılında taraf üyeler arasında en fazla mahkum olan ülke olmuştur.

AİHM’nin 2005 yılı raporu istatistiğine göre Türkiye insan hakları ihlalleri açısından taraf üyeler arasında ilk sırada gelmektedir Mahkeme 2005 yılında toplam 1105 karar vermiş ve bu kararlardan 290’ı Türkiye ile ilgilidir. Bu 290 karardan 270’i Türkiye aleyhine sonuçlanırken, 9 karar

<sup>20</sup> Akay, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetimi, Tesev Yayınları, İstanbul, 2009, s. 168.

lehine, 9 karar anlaşma şeklinde çözülmüş, 2 karar ise telafi edilmiştir<sup>21</sup>. Bakıldığı zaman görülecektir ki Türkiye’nin mahkum olduğu insan hakları ihlalleri kararlarının çoğunluğu işkence, yaşam hakkı, kötü muamele, insanlık dışı davranış, özel hayatın gizliliği, adil yargılanma, ifade özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, ile ilgilidir. Türkiyenin mahkum olduğu kararlardan 26’sı kolluk personeli ile ilgili şikayet soruşturmalarının yeterli ve etkin soruşturulmaması nedeniyle verilmiştir. 2009 yılı AİHM istatistiklerine göre AİHM 1504 mahkumiyet kararı vermiş ve bu kararlardan 341’i Türkiye aleyhine verilmiştir. Türkiye aleyhine verilen kararlardan 35’i etkili ve yeterli olmayan soruşturma nedeniyle verilmiştir<sup>22</sup>. Ayrıca mahkeme, mevcut şikayet sisteminin ve prosedürünün AİHS’nin 1. ve 3. maddelerini karşılamada yetersiz olduğundan bahsetmiş ve Türkiye aleyhine kararlar vermiştir.

#### **4.3. Türkiye İçin Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi hakkında öneriler**

İçişleri Bakanlığı 2004 yılında AB projeleri kapsamında Türkiye - İngiltere eşleştirme projesi çerçevesinde ilk defa kolluk personeli ile ilgili ciddi şikayetlerin bağımsız şekilde soruşturulması konusunda bir çalışma başlatmıştır. Aşamalı olarak gerçekleştirilen bu eşleştirme projesinin aşamalarını: ülkemizde oluşturulacak benzer yapı ile ilgili paydaşların görüş ve fikirlerini alma, paydaşların katkılarını sağlama, gerekli mevzuat çalışması yapma ve nihai olarak alınan görüş ve fikirler ekseninde ülkemize has ve ülkemiz şartlarına uygun polis, jandarma ve sahil güvenliği de kapsayan kolluk personeli ile ilgili ciddi şikayetlerin soruşturulduğu, incelendiği, kaydedildiği bir sistemin kurulmasını amaçlamaktadır. Bu eşleştirme projesi kapsamında İçişleri Bakanlığı tüm paydaşlarla toplantı ve istişare yapmış ve sonucunda örnek bir şikayet modeli oluşturmuştur. Bu çalışma sonucunda İçişleri Bakanlığı, bağımsız kolluk şikayet sistemi ile ilgili olarak bir kanun tasarısı taslağı hazırlatmış ve bu taslak Bakanlar Kurulu tarafından “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” adıyla Meclise gönderilmiştir. Türkiye’de bağımsız-

<sup>21</sup> Avrupa Birliği Komisyonu, 2005 Yılı Türkiye Raporu, s. 123. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1426\\_final\\_progress\\_report\\_tr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf).

<sup>22</sup> Avrupa Birliği Komisyonu, 2009 Yılı Türkiye Raporu, s. 141.

sız bir kolluk şikayet sistemine olan ihtiyaç konusunda şüphe bulunmamaktadır. Bununla birlikte oluşturulacak, kurulacak yeni şikayet sisteminin nasıl olacağı önemli bir konudur. İngiltere örneği, Türkiye’de oluşturulacak şikayet sistemi konusunda bize referans ve temel alma konusunda yardımcı olsa dahi unutulmamalıdır ki her ülkenin kendine has şartları ve özellikleri vardır. Aşağıda Türkiye’de oluşturulması muhtemel bir kolluk şikayet sisteminde bulunması gerekenler hakkında önerilerde bulunulacaktır.

Kurulun belirli temel ilkeler üzerine oturtulması gerekir. Bu temel ilkeler oluşturulurken amaç halkın kolluğa olan güvenini arttırmak kolluğun da toplumdaki itibarını arttırmak olmalıdır.

Oluşturulacak sistem bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahip olmalıdır. Soruşturmacıların, soruşturmaları etkin bir şekilde yürütebilmesi ve soruşturmaların topluma güven verebilmesi ancak oluşturulacak bağımsızlık ve tarafsızlıkla sağlanabilir.

Kurulacak sistemde diğer önemli bir husus ise şikayetler konusunda sistemin hem şikayet edenler hem de şikayet edilenler açısından adil olmasıdır. Sistemin sürece dahi olan herkes tarafından tam olarak anlaşılabilmesi için sistem net bir şekilde açıklanmalı ve anlatılmalıdır. Şikayet sistemine başvurunun ve erişiminin kolay, basit olması ve tüm vatandaşlar tarafından serbest bir şekilde başvurunun yapılabilmesi sistemin temel ilkelerinden olmalıdır.

Şikayet sisteminin, gerek toplum tarafından gerekse kolluk personeli tarafından açıkça anlaşılabilmesi için şeffaflık ve açıklığın sağlanması gerekir. Oluşturulacak yapı farklılığa ve çeşitliliğe önem vermelidir.

Son olarak da sistemin yapmış olduğu iş ve işlemlerden dolayı hesap verebilir olması gerekir.

Yukarıda bahsedilen temel ilkeler ışığında Ülkemizde, dünyada değişen iç güvenlik hizmet anlayışına paralel olarak AİHS’de belirtilen insan haklarını kapsayan, bağımsız, tarafsız, etkin, adil, şeffaf, açık, hesap verebilir bir kolluk şikayet sisteminin Türk idare sisteminde yerini biran önce alması gerekmektedir.

#### *4.3.1. Yeni Sistemin Genel Yapısı Hakkında Öneriler*

Kolluk şikayet sisteminin, bağımsız bir yapıya sahip olması ve bu oluşturulan bağımsız yapının sistemin temel güvencesi olması gerekmektedir.

Yeni şikayet sistemi mevcut olan bir kurum içerisinde ek görev, yetkiler ve sorumluluklar verilerek değil tamamen yeni bir kurum olarak oluşturulmalıdır. Oluşturulacak bu kuruma/kurula yapılacak yasal değişikliklerden sonra görevini yerine etkili olarak getirebilmek için yeni görev, yetki ve sorumluluklar verilmelidir. Kurumun karar ve yürütme organı tabi üyelerden ve atanmış üyelerden oluşan her biri kendi alanında otorite sahibi kendi alanında kendini ispatlamış, kolluk personeli olarak çalışma geçmişi olmayan ehliyetli ve liyakatli kişilerden oluşan üyelerin oluşturduğu bir kurul tarafından gerçekleştirilmelidir.

Kurul adına yürütme görevi genel sekreter tarafından yerine getirilmelidir. Soruşturmaları Kurul tarafından atanan soruşturma tecrübesine sahip Bağımsız Soruşturmacılar yapmalıdır. Oluşturulacak sistem, ciddi şikayetlerin soruşturulması yanın da kolluk personeli ile ilgili tüm şikayetleri kayıt altına alma ve alınan bu kayıtlardan yıllık raporlar hazırlama gibi görev ifa etmelidir. Kayıt altına alınan bu şikayetlerden analizlerin yapılması kurulun görevleri arasında yer almalıdır.

#### *4.3.1.1. Kurulun Yapısı Hakkında Öneriler*

Tüm kolluk şikayet sistemi üzerinde gözetim, denetim ve değerlendirme yetkisine sahip olacak bir üst yapı oluşturulması önerilmektedir. Oluşturulacak kurulun bağımsızlığının, komisyon üyelerinin kolluk kuvvetleriyle herhangi bir organik bağının olmaması, kolluk kuvvetleriyle geçmişte herhangi bir ilişkisinin bulunmaması, herhangi bir bakanlığa bağlı olmaması, üyelerin tabi üyeler dışında bağımsız bir organ olan cumhurbaşkanlığı makamı tarafından atanması ile temin edilmesi önerilmektedir. Komisyon başkanı kurul üyeleri arasından seçilmelidir.

Kurul üyelerinin sayısı 1 başkan 1 başkan yardımcısı ve 11 üye olmak üzere 13 kişiden oluşan tabi ve atanmış üyelerden oluşmalıdır. Tabi üyeler, işleri bakanlığı müsteşar yardımcısı, Adalet bakanlığı müsteşar yardımcısı, başbakanlık insan hakları daire başkanı, Türkiye barolar birliği başkanı veya yardımcısı, aihm savunucu kurum temsilcisi, en fazla üye sayısı bulunan insan hakları derneği başkanı olmak üzere 6 tabi üyeden ve Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanan 7 üye olmak üzere 13 üyeden oluşmalıdır. Tabi üyeler görevleri süresince, atanmış üyeler ise 5 yıllığına seçilmelidir. Atanmış üyeler, en fazla 10 yıl görev yapabilmelidir. Atanmış üyelerin ataması yapılırken bu kişilerin insan haklarına, etnik, dinsel ve kültürel çeşitlilik ve

farklılıklara duyarlı olmasına, kendi alanında kendini yetiştirmiş ve ispatlanmış liyakat ve ehliyete sahip kişiler olması gerekir. Atanmış üyeler akademik çevreden, ekonomik çevreye, sivil toplum kuruluşları çevresinden kamu yöneticilerine kadar değişik alanlardan olmalıdır.

Kurul, gerekli görülen hallerde, oy hakkı olmamak kaydıyla gündemdeki konularla ilgili görevliler ve uzman kişiler davet edilebilir. Kurul, kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurul kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, kurulun kendisine verilen görevlerin yürütülmesiyle ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri gerekli sürede vermek zorunda olmalıdır.

Kurul, ayda bir veya iki ayda bir toplanmalıdır. Kurulun gündemini kurul başkanı belirlemeli ancak kurulun karar vermesi durumunda ilave gündem belirlenebilmelidir. Başkan ihtiyaç duyması durumunda kurul üyelerini olağanüstü toplantıya çağırabilmelidir. Toplantı kararları üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınmalıdır.

Kurul veya Kurumun kesinlikle devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir kamu tüzelkişiliğine ve bunun da doğal sonucu olarak ayrı bütçe ve personele sahip olması gerekir. Kanun tasarısında yer aldığı gibi Kurulun İçişleri Bakanlığına bağlanması durumunda kesinlikle bağımsızlık ve tarafsızlıktan söz edilemeyecek ve halk nezdinde güvenirliliği sağlayamayacaktır.

#### *4.3.1.2. Kurulun Görev ve Yetkileri Neler Olmalıdır?*

- Kolluk personeli hakkındaki ölüm, işkence ve kötü muameleye ilişkin ihbar ve şikayetler hakkında yapılacak işlemleri yürütmek,
- Yukarıda sayılan fiiller dışında kalan, ancak toplumda infial yaratan kolluk uygulamalarının inceleme ve soruşturmalarının Müfettişler tarafından yapılmasına karar vermek,
- Müfettişlerce yapılan soruşturmalar hakkında gerektiğinde özel teftiş yapılmasını ilgili makamdan talep etmek ve bu hususta düzenlenen teftiş raporlarını değerlendirmek,
- Şikayetlere uygulanacak prosedürlere yönelik standartları belirlemek,

- Kolluk personeli hakkında ülke çapında yapılacak her türlü şikayetin takibini sağlamak üzere, her şikayete bir kayıt numarası verecek bir sistemi oluşturmak ve takibini sağlamak,
- Komisyonun aldığı kararların ve geliştirdiği önerilerin görevli makamlarca uygulanmasını izlemek,
- Daha şeffaf, hesap verebilir, etkin ve verimli bir kolluk hizmeti için şikayet sisteminden elde edilen veri ve bilgilerin analizini yapmak, politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- Şikayetlere ilişkin, ülke geneline ait istatistikleri üretmek ve soruşturma sonuçları ile ilgili istatistiki bilgileri yayınlamak olmalıdır.

Kurulun sekreteryaya hizmetleri, Kurul Başkanının gözetiminde, Genel sekreter ve ona bağlı personel tarafından yerine getirilmelidir. Genel sekreter üst yöneticidir ve kurulun bütçesini kurul adına yönetir ve kurula karşı hesap verir. Kurulun sekreteryaya hizmetlerinin sevk ve idaresinden sorumlu olmalıdır. Genel sekreter ataması İngiltere’de olduğu gibi kurul üyelerinin oluşturduğu komitenin belirlediği ve teklif ettiği kişinin İçişleri Bakanı tarafından onaylanması ile gerçekleşebilir.

#### *4.3.1.3. Soruşturmacı Müfettişler*

Kurul, kendi bağımsız soruşturmacı müfettişlerine sahip olmalıdır. Kurul tarafından görevlendirilen müfettişler soruşturma raporlarını tamamladıktan sonra kurula sunmalıdır. Müfettişlerin ikinci bir görevi olmamalıdır.

Kolluğa yönelik ciddi şikayetlerin bağımsız müfettişler tarafından soruşturulması gereklidir. Soruşturmacı müfettişler bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müfettişlerinden görevlendirme şeklinde temin edilmemeli, kurulun kendi kadrosunda bulunmalı ve kendi personeli olmalıdır. Kurumlararası nakil yoluyla kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan müfettişlerden naklen atama yapılmasında sakınca bulunmamaktadır. Ancak görevlendirme yoluyla soruşturmacı müfettiş ihtiyacının karşılanması uygun bir çözüm değildir.

- Müfettişler, insan hakları, kolluk uygulamaları ve soruşturmaları konusunda ileri düzeyde hizmet içi eğitim almış olmalıdır.
- Kamu veya özel sektörde en az beş yıl soruşturmacı veya müfettişlik tecrübesine sahip olmalıdır.
- Kolluk personeli olarak çalışmamış olmalıdır.

#### 4.3.1.4. Kurula Başvuru Şekli Hakkında Öneriler

Şikayetler ilgili makama yapılabileceği gibi kurula da yapılabilecektir. Önerilen sistemde her şikayet gözetim kurulun görev alanına girmeyecektir. Burada hangi tür şikayetlerin kurulun görev kapsamına gireceği meselesi önemlidir. Sadece ciddi şikayetler gözetim komisyonu tarafından müfettişler aracılığı ile soruşturulacaktır. Ciddi şikayetler olarak da görevini ifa ederken kolluk personeli tarafından sebebiyet verilen ölüm, işkence ve kötü muamele, ciddi yaralama iddiaları, ciddi hakaret ve saldırı iddiaları, ciddi cinsel taciz iddiaları, ciddi ve organize yolsuzluk ve rüşvet iddiaları, ayrımcılık suçu, üst düzey kolluk personeline karşı suçlamalar ve alt sınırı en az beş yıl hapis cezasını gerektiren suçların ciddi şikayet olarak değerlendirilmesi önerilmektedir. Kolluk personelinin karışmış olduğu ve toplumda infiale neden olan olaylarda kurul tarafından soruşturulabilmelidir.

Ciddi şikayet tanımına girmeyen nispeten daha az öneme sahip konular kurumların kendileri tarafından soruşturulmaya devam edecektir. Ciddi şikayetlere kurul diğer şikayetlere ise mahallin mülki amiri tarafından olmak üzere tüm şikayetlere bir şikayet kayıt numarası verilecektir. Yeni sistemde şikayetlerin hepsi merkezi bir sistemde kayıt altına alınacağından Kurul, şikayet istatistikleri ve analizi ile ilgili yıllık raporlar yayınlayabilecektir.

Sistemin temel ilkelerinden birisi de başvuru şeklinin basit, kolay, anlaşılabilir olmasıdır. Kurula doğrudan başvuru yapılabileceği gibi mevcut başvuru birimlerinden birine de kolluk personeli ile ilgili şikayet için başvurulabilmesi gerekmektedir. Kurul kapsamındaki şikayet konuları komisyona değil de diğer birimlere yapılmış ise bu birimler şikayet konusu başvuru ile ilgili işlem yapmadan doğrudan komisyona gönderir.

#### 4.3.1.5. Şikayetleri Soruşturma Şekli

Yapılan başvuruların soruşturma şekline kurul karar verir. Kurul kendisine gelen veya ihbar ve şikayet üzerine öğrenilen ya da resen tespit edilen ve görev kapsamına giren şikayetlerle ilgili olarak doğrudan kendi müfettişlerince soruşturma yaptırabileceği gibi kendi denetim ve gözetimi altında kolluk kuvvetleri müfettişlerine veya mülkiye müfettişlerince de yapılmasına karar verebilir.

Burada önemli değişikliklerden biride kurul kapsamına giren iddialar ile ilgili olarak 4483 sayılı kanunun geçerli olmaması ve soruşturma sonu-



cunda kurulun mevzuatlarda öngörülen disiplin cezasını verebilmesi ve adli boyutunun olması durumunda doğrudan soruşturma dosyasını savcılık tarafından adli soruşturmanın yapılması için C. Başsavcılığına gönderebilmesi olmalıdır.

Soruşturmalar etkin ve hızlı olmalıdır. Belirli bir süre verilmemekle beraber makul bir sürede soruşturma tamamlanmalıdır. Soruşturma sürecinin safahatı ile ilgili bilgiler belirli sürelerde ilgili taraflara bildirilmelidir. Soruşturmalar ve kurul kararlarına karşı idari bir itiraz söz konusu olmakla birlikte kararlar üzerinde idari yargı yolu açık bulunmalıdır.

#### *4.3.1.6. Şikayetlerin Kaydedilmesi ve Şikayet veri Analizi*

Kurulacak sistemin temel özelliklerinden biride şikayetlerin kaydedilmesi ve kaydedilen bu şikayetlerden veri analizi yapılabilmesidir. Aslında şikayetlerin kaydedilmesi ve kaydedilen bu verilerin analizinin yapılabilmesi ülkemiz açısından önemlidir çünkü mevcut yapıda bu anlamda büyük bir boşluk ve eksiklik vardır. Çeşitlilik arz eden bir iç kolluk birimi yapılanmasının olması ve bu yapılar arasında bilgi alışverişinin kısıtlı olması aslında ülkemiz açısından ve iç güvenlik açısından büyük bir güvenlik zaafiyeti olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla kurulacak yapıyla tüm kolluk ile ilgili şikayetlerin kaydedilmesi ve kaydedilen bu şikayetlerden veri analizi yapılması çok önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Şikayetlerin analizinin yapılması, şikayetlerle ilgili yıllık raporların yazılması ve yayınlanması ve istatistikler ortaya çıkarılması kurulun diğer önemli görevi olmalıdır.

## **SONUÇ**

Demokratik ülkelerde kolluk hizmetlerinin sivil denetimi ve gözetimi önemli bir konudur. Yeni dünya düzeninde iç güvenlik meselesi tamamen sivil bir meseledir. Kolluk hizmetlerinin, gerek dikey sivil denetiminin gerekse yatay sivil denetiminin ülkemiz açısından da etkin bir şekilde yapılması önemlidir. Türkiye, kolluk hizmetlerinin sivil denetimi ve gözetimi konusunda eksiklikleri olan bir ülkedir. Kolluk hizmetlerinin sivil denetimi konusunda acilen gerekli kanuni düzenlemeler yapılmalıdır. İç güvenlik hizmetleri askeri bir sorun olarak algılanmaktan çıkartılarak sivil bir konu haline getirilmelidir.

Kolluk hizmetlerinin diğer önemli bir meseleside hesap verebilirlik konusudur. Kolluk yapmış olduğu hizmetler ve uygulamalar konusunda her zaman hesap vermeye açık olmalıdır. Günümüz anlayışında hesap verebilirlikten anlamamız gereken ise iç denetim değil dış denetimdir yani başka bir otoriyeye karşı hesap vermedir. İç güvenlik kurumlarımızdan olan Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarımızın hesap verebilirlik anlayışı içerisinde yeniden yapılandırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

Kolluk hizmetlerinde diğer bir özellikli konu ise güvenlik ile insan hakları arasında ki ilişkidir. İki kavram arasında çok hassas bir denge bulunmaktadır. Güvenlik ve insan hakları arasındaki dengenin zor kurulacağı düşünülse de demokrasiye, hukukun üstünlüğüne inanmış bir toplumda ve ülkede bu denge hep insan hakları yönünde ağır basacaktır.

Ülkemizde kolluk hizmetleri çok yapıli bir durumdadır. Genel olarak kolluk hizmetleri şehirlerde polis tarafından yerine getirilirken kırsal alanda bu görevi Jandarma denizlerde ise sahil güvenlik yürütmektedir. Belirtilen üç kurum da hukuksal olarak içişleri bakanlığına bağlı gözükse de Jandarma ve Sahil Güvenliğin askeri yönü daha ağır basmaktadır. Kolluk hizmetlerini profesyonel ve hassas bir meslek olarak görüyorsak ki modern dünyada algılma bu yöndedir kolluk hizmetleri sivil yapıda ve tamamen sivil otoriteye bağlı olarak görevlerini ifa etmelidir.

Kolluk hizmetlerinin denetiminde kolluk personelinin uygulamalarının denetimi de önemlidir. Her ülke kendi özelliklerine ve şartlarına göre kendine has bir kolluk personeli ile ilgili şikayetleri denetleyen, araştıran, soruşturan mekanizmalar geliştirmiştir. Her ne kadar bu çalışmada Türkiye’de kurulması öngörülen kolluk şikayet sistemi İngiltere örneğinden hareket edilerek inşaa edilmişse de ülkemizin kendine has özellikleri de dikkate alınmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken husus her ülkenin kendine has denetim mekanizmaları geliştirirken, oluşturulacak mekanizmanın demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi tüm gelişmiş dünyanın kabul ettiği değerler üzerine kurulmasıdır.

Sonuç olarak, Türkiye’de kolluk personeli ile ilgili şikayetlerin etkin ve bağımsız soruşturulması konusunda önemli bir eksiklik olduğu ve kolluk personeli ile ilgili ciddi şikayetlerin araştırılması ve soruşturulması konusunda hükümetten, koluktan ve çıkar gruplarından bağımsız kararlar alabilen, tarafsız, adil, etkin, hesap verebilir, hızlı bir kurula acilen ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Oluşturulacak bu yapı ile hem halkın hakkının hem de kolluğun itibarının sağlanması gerçekleşecektir.