



INIJOSS

İnönü University International Journal of Social Sciences / İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi,
Volume/Cilt 7, Number/Sayı 1, (2018)
www.inijoss.net --- <http://inonu.edu.tr/tr/inijoss> --- <http://dergipark.gov.tr/inijoss>

KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL GÖZETİMİ: KUZEY İRLANDA POLİS OMBUDSMANLIĞI ÖRNEĞİ*

S. Mustafa ÖNEN

Mustafa GÜNGÖR

İnönü Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

İnönü Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi
ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

ÖZET

Kolluk kuvvetlerinin, kamu düzeninin devamlılığını ve halkın güvenliğini sağlamak için diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişilerin hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan birtakım özel yetkileri bulunmaktadır. Ancak bu yetkilerin demokratik ülkelerde kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kısıtlayacak yönde kullanılmaması esastır. Bunu sağlamak için günümüzde kolluk kuvvetlerinin denetlenmesinde sivil gözetim anlayışı gündeme gelmiştir. Sivil gözetimin dünyada farklı uygulama biçimleri olsa da sivil gözetim, esas itibarıyla kolluk kuvvetlerine yönelik başvuru ve şikayetlerin genellikle kurum içi ve dışı daha bağımsız, tarafsız ve sivil otoritelerce soruşturulması esasına dayanmaktadır. Türkiye’de kolluk kuvvetlerinin denetiminden ve sivil gözetiminden sorumlu çok sayıda kurul ve komisyon vardır. Ancak Türkiye’de sivil gözetim mekanizmalarının etkili ve yeterli olarak çalıştıklarını söylemek güçtür. Her ne kadar bu konuda 2016 yılında Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuşsa da komisyonun yapısı ve işleyişindeki bazı eksiklikler dikkat çekmektedir. İşte bu çalışmada önce, kolluk kuvvetlerinin sivil gözetim mekanizmaları genel olarak ve Türkiye özelinde açıklanmış; sonra çalışmada kolluğun dünyada sivil gözetimine daha çok örnek gösterilen Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı modeli incelenmiştir. Bu modelin Türkiye’ye uygulanabilirliği üzerinde durularak çalışmanın sonunda birtakım öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kolluk, Kolluk Kuvvetlerinin Denetimi, Sivil Gözetim, Ombudsman, Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı

CIVILIAN OVERSIGHT OF LAW-ENFORCEMENT FORCES: EXAMPLE OF THE POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRELAND

ABSTRACT

Unlike other public officials, law enforcement officers have special authority to interfere with the rights and freedoms of people to ensure the continuity of public order and the security of people. However, it is essential that these authorities not be employed in the democratic countries to limit the fundamental rights and freedoms of the people. To achieve this, today civilian oversight of the law enforcement agencies is at the top of the agenda. Although civilian oversight has a different form of practice in the world, civilian oversight is mainly

* 28-29 Nisan 2018 tarihinde İstanbul’da düzenlenen ICOMEP (International Congress of Management Economy and Policy) kongresinde sunulan ve tam metin olarak yayınlanmamış bildirinin geliştirilmiş ve gözden geçirilmiş halidir.

based on the principle of more independent, impartial and civilian inquiry, both internal and external, for applications and complaints against law enforcement officers. In Turkey, there are many boards and commissions which are responsible for the supervision of law enforcement and civilian oversight. But it is difficult to say that they work effectively and adequately. Although the Civilian Oversight Commission was established in 2016, this commission is notable for its deficiencies in its structure and functioning. Here in this study, law enforcement supervision and oversight mechanisms are described in general and in Turkey, then Police Ombudsman for Northern Ireland, which has been shown as an example of civilian oversight in the world, is examined. At the end of the study we have focused on the applicability of this model to Turkey and some suggestions have been developed.

Keywords: Law Enforcement, Supervision of Law Enforcement Officers, Ombudsman, the Police Ombudsman for Northern Ireland.

1. GİRİŞ

Kolluk kuvvetlerinin en önemli görevleri, hizmet ettiği ülkede kamu düzenini ve devletin devamlılığını sağlamaktır. Bunu gerçekleştirmek için kolluk kuvvetleri, sahip oldukları görev ve yetkilerini öncelikle kişilere zarar vermeden yasal kurallar ve ilkeler içinde kullanmak zorundadırlar. Bundan dolayı kolluk kuvvetleri, ülkenin ilgili mevzuatına, evrensel kabul edilen ilke, kural ve prosedürlerine uygun hareket etmek ile yükümlüdürler. Kolluk kuvvetlerinin mevcut norm düzeni ve kurallarına uygun faaliyetlerde bulunması, aslında toplumda kamu vicdanını rahatlatabileceği gibi; aynı zamanda kolluk kuvvetlerine olan toplumsal desteğin daha da artmasına yol açacaktır. Hatta kolluk kuvvetlerinin bu kural ve ilkeler içinde kalarak vatandaşlara kolluk hizmetlerini daha kaliteli ve daha etkili sunması da söz konusudur.

Kolluk görevlilerinin zaman zaman vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini kısıtlayacak ve zarar verecek yönde hareket etmesi, günümüzde kolluk kuvvetlerinin denetlenmesini gündeme getirmektedir. Günümüzde kolluk kuvvetleri, kurum içi ve kurum dışı yollardan olmak üzere çok farklı biçimlerde denetlenmektedirler. Kolluk kuvvetlerinin denetlenmesinde son zamanlarda yeni bir denetim anlayışı olarak sivil gözetim düşüncesi ön plana çıkmıştır. Kolluk kuvvetlerinin her zaman hiyerarşik üstler ve amirler tarafından en iyi biçimde denetlenemeyeceği düşüncesinin hakim olması, sivil gözetim anlayışını doğurmuştur. Sivil gözetim ile vatandaşların kolluk kuvvetlerinin denetlenmesi sürecine doğrudan katılımı daha kolaylaşmaktadır. Bir ülkede sivil gözetimin konumu ve özelliği, o ülkenin kolluğunun yapısına ve niteliğine göre değişmektedir.

Güvenlik hizmetlerini en iyi değerlendirecek ve herhangi bir aksama durumunda en iyi denetleyecek yine halktır. Bu bağlamda, demokratik nitelikli kolluk kuvvetleri uygulamalarının yasal açıdan halka hesap verebilecek bir biçimde yapılması şarttır. Kolluk kuvvetleri, niteliği gereği hem hizmet sunan hem de güç kullanan birimler olmaları, asli görevlerinin sınırını gündeme getirmektedir. Bu güç, hizmeti yerine getirirken yasal bir zorunluluktan kaynaklanan bir zorlama olarak değil, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kullanabilecekleri bir huzur ve güven ortamı yaratmak içindir (Yalman, 2000: 5). Bundan dolayı demokratik ve çağdaş kolluk yaklaşımı, giderek daha fazla şeffaflaşmayı, toplum merkezli bir yapıyı, proaktif bir davranış kalıbını ön plana çıkarmaktadır.

Bu çalışmada önce, kolluk kuvvetlerinin sivil gözetim mekanizmaları irdelenmiş ve Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı'nda yapılan reformlar sayesinde dünyada genellikle örnek gösterilen bağımsız ve tarafsız bir sivil gözetim mekanizması olarak Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı kurumu incelenmiştir. Çalışmada sonra, Türkiye'de kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi ele alınarak Kuzey İrlanda Ombudsmanlığı modelinin Türkiye'de uygulanabilirliği tartışılmıştır. Ayrıca çalışmada,

Türkiye’de 6182 sayılı Kanun ile oluşturulan Kolluk Gözetim Komisyonu’nun kuruluşu ve bağımsızlığı bu kapsamda değerlendirilerek buna ilişkin birtakım öneriler geliştirilmiştir.

2. KOLLUK, GÖZETİM VE SİVİL GÖZETİM KAVRAMLARI

Toplumsal yaşamın gerektirdiği düzenin sağlanması için idarenin bireylerin özgürlüklerine müdahale etmesine ve sınırlandırmasına kolluk denir (Gözübüyük, 2014: 302). Kolluk; hem kamu düzeninin korunmasını veya bozulduğunda eski haline getirilmesini kapsayan idari etkinlikleri; hem de bu etkinlikleri yapan görevlileri kapsamaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2011: 646). Kolluk faaliyetleri idari ve adli olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır.

İdari kolluk, kamu düzeninin sağlanmasına yönelik gerekli önlemlerin alınmasına ilişkindir ve daha çok önleyici niteliktedir. Adli kolluk ise, kamu düzeni bozulduktan sonra yani herhangi bir suçun işlenmesinin ardından faaliyete geçen kolluktur. Görevlerinin niteliği yönünden ayrıma tabi tutulan kolluk kuvvetleri personel tarafından herhangi bir ayrıma tabi tutulmamıştır. Adli ve idari kolluk görevini yerine getiren görevliler aynı kişilerdir. İdari kolluk idari makamların emrinde faaliyet yürütürken, adli kolluk ise adli makamların emrindedir. Aynı şekilde idari kolluk faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda, adli yargıda doğan uyuşmazlıklar ise adli yargıda görülmektedir. (Yıldırım vd., 2013: 537). İdari kolluk faaliyetleri idare hukukuna, adli kolluk faaliyetleri ise ceza hukukuna tabidir (Gözler, 2009: 324). Bu bağlamda idari kolluk kamu çıkarına, özel kolluk ise bireysel çıkarılara hizmet etmektedir.

Gözetim kavramı, köken itibarıyla Fransızca’dan türemiş olup, ilk olarak On Sekizinci Yüzyılın sonunda kişilerin davranışlarını yakından izlemek ve bakmak karşılığında kullanılmıştır (Clarke, 2018). Türk Dil Kurumu sözlüğünde (TDK, 2018) gözetim; gözetmek, nezaret etmek, himaye etmek ve gözaltına almak demektir. Yöntembilim Terimleri Sözlüğünde (Sencer, 1981: 74) ise gözetim; bir çalışmanın veya uygulamanın belli bir süreçte etkinliğe ve amaca uygunluğunun denetlenmesi olarak tanımlanmıştır.

Sivil gözetim iç güvenlik hizmetine ilişkin belli bir kamu politikasının belirlenmesi aşamasından sonra güvenlik görevlilerinin sivil otoriteler tarafından izlenmesidir. Sivil otoriteleri; polisler ve askerlerden oluşan güvenlik güçleri dışında birçok ülkede parlamentolar, hükümetler, yargı yerleri, ombudsmanlar, bağımsız kolluk şikayet mekanizmaları ve sınırlı da olsa teftiş yapmaktan sorumlu ve aynı zamanda resmi görevli bazı vatandaş grupları oluşturmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2010: 6). Diğer bir deyişle sivil gözetim, kamu güvenliğine ilişkin silahlı hizmet verenlerin hem atanmış kimseler, hem seçilmiş kimseler, hem de Sivil Toplum Kuruluşları (STK’lar) aracılığıyla denetlenmesidir (Yavuzdoğan ve Akın, 2015: 194). Demokratik denetim veya sivil denetim karşılığında da kullanılan sivil gözetimde geçen sivil kelimesi, polis ve asker olmayanları (örneğin ombudsmanları), bazı durumlarda ise yasal olarak vatandaşlardan oluşan kimi kurulları (örneğin ceza evi izleme kurullarını) açıklamaktadır (Zabunoğlu, 2016: 461). Ayrıca sivil gözetimi sadece kolluk kuvvetlerinin STK’larca denetlenmesi olarak düşünmek de yanlıştır (Yavuzdoğan ve Akın, 2015: 194). Sivil gözetimi en genel anlamda sivil kesimler yanında devletin daha tarafsız ve yansız kuruluş, kişi ve organlarınca gerçekleştirilen izleme, değerlendirme ve soruşturma faaliyetleri olarak kabul etmek mümkündür.

Bu bağlamda sivil gözetimi kolluk görevlileri ile ilişkilendirerek şöyle tanımlamak mümkündür: Kolluk birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını yasal sınırlar içinde kullanmasını sağlamak üzere devletin bir kurumuna (yasama, yürütme veya yargı erkine) dayalı veya STK ve medya gibi halka dayalı örgütlenmiş bağımsız ve tarafsız olarak ya kurumun kendi iç gözetim mekanizmalarıyla

ya da kurum dışı gözetim mekanizmaları yoluyla genellikle atamayla, seçimle veya gönüllülük esasına göre oluşturulmuş bireyler, kurullar veya STK'lar tarafından gerçekleştirilen araştırma, inceleme ve denetim faaliyetleridir. Gözetim her ne kadar bir denetim faaliyeti olsa da iç güvenlik birimlerinin her türlü faaliyetine, işlemine ve eylemine daha geniş bir perspektiften bakma, izleme ve değerlendirme imkanına sahip olması nedeniyle denetime göre daha geniş ancak ona yakın anlamlı bir etkinliktir.

3. KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL GÖZETİM MEKANİZMALARI

Kolluk görevlilerinin davranışlarının temelinde birtakım sosyal ve psikolojik etkenler rol oynamakla birlikte kolluk görevlileri, bazen meşru olmayan tutum ve davranışlarını haklı bir nedene dayandırma çabası içine girebilirler. Kolluk kuvvetlerinin görevini yaptıkları esnada insana ve eşyaya en az zarar verecek yönde hareket etmesi, yasal kısıtlamalara bağlı kalması, vatandaşa karşı insancıl davranması önem arz etmektedir. Kamu düzeninin sağlanması ve eldeki gücün vatandaş aleyhine kullanılmaması noktasında temel denge, ancak kolluk kuvvetlerinin etkili denetimi ve gözetimi ile mümkündür (Akay, 2009: 9). Bu bağlamda, kolluk güçlerinin yasal ve meşru olmayan, meslek ve örgüt ahlakı ile bağdaşmayan tutum ve davranışlarının denetim altına alınması şarttır.

Toplumda kamu düzeninin devamlılığına ve halkın güvenliğini sağlayacak güce sahip, caydırıcı bir kolluk kuvvetine ihtiyaç olsa da bu gücün vatandaşın aleyhine kullanılmaması son derece önemlidir. Kamu hizmetlerinin ve güvenliğinin yürütülmesinde kolluk kuvvetleri nezdinde ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri de meşru olmayan davranışların sergilenmesidir. Bu davranışlar, genellikle çıkar çatışmalarından, doğruluk, dürüstlük ve adaletin ihmal edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Kolluk kuvvetlerinin sahip oldukları yetkilerin kullanılması sırasında kişilerin hak ve özgürlüklerini ihlal ettikleri konusunda kurum içi denetim mekanizmaları her zaman yeterli olmayabilir. Kolluk kuvvetlerinin denetiminde hiyerarşik veya disiplin kurulları yoluyla yapılacak denetimler yanında; yasama, yürütme, yargı, sivil toplum kuruluşları ve medya tarafından da gerçekleştirilecek kurum dışı denetim mekanizmaları bulunmaktadır. İdeal bir denetim fonksiyonu denetçinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını gerektirdiğinden kolluk kuvvetlerinin denetiminin yine kolluk kuvvetleri tarafından değil; bağımsız ve tarafsız bir merci tarafından yapılması adeta zorunlu bir hale gelmektedir. Bundan dolayı, günümüzde kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi ön plana çıkmıştır.

Sivil gözetim, aslında dikey ve yatay olmak üzere iki ayrı başlıkta ele alınabilir. Dikey gözetim, kolluk kuvvetleri üzerinde yönetim ve denetim yetkisini elinde bulunduran merciler tarafından daha çok hiyerarşik olarak gerçekleştirilmektedir. Yatay gözetim ise, halk ile sivil toplum kesimlerinin yerel güvenlik politikalarının katılımlarını sağlamak ve kolluk kuvvetleri ile diğer kurumlar arasında daha çok işbirliği, şeffaflık ve hesap verebilirliğe imkan sağlamaktır (Kuyaksil, 2012: 444). Devletin en genel anlamda yasama, yürütme ve yargı organlarına bağlı yetkili kurumlarının gerçekleştirdiği denetim faaliyetleri, dikey gözetim olur iken; kolluk kuvvetleri ile hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmayan sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın gözetimi ve denetimi ise yatay gözetimi ifade etmektedir. Kolluk kuvvetlerinin gözetim ve denetimini amaçlayan her türlü sivil toplum örgütü (işkenceyi önleme komisyonları, insan hakları kuruluşları veya bağımsız kolluk şikayet komisyonları gibi) ve medya ise, yatay gözetim ve denetimin başlıca aktörleri arasında yer almaktadır (Yavuzdoğan, 2010: 1233-1234).

Parlamento yasama yetkisini elinde bulundurması gerekçesiyle bizzat iç güvenlik politikasını belirlemekte ve kolluğu ilgilendiren mevzuatı doğrudan düzenleyebilmektedir. Ayrıca parlamento, yürütme organı tarafından hazırlanan güvenliğe dair bütçeyi onaylaması ve yürütülmesini gözetmesi nedeniyle denetim konusunda önemli bir yetkiye sahiptir. Parlamantonun yasal yetkilerinin bulunması yanında, güvenlik politikalarının uygulanmasında siyasi sorumluluk, esas itibarıyla yürütme organına düşmektedir. Güvenlik hizmetleri ayrıca yargı tarafından Anayasaya ve ilgili yasalara uygunluk konusunda da denetlenmektedir. Yargının görevi, sadece yargı önüne getirilen davalarla sınırlı olması yönüyle diğer denetim şekillerinden ayrılmaktadır. Bundan dolayı, insan haklarına dair ihlallerde sivil gözetimin diğer aktörlerinin (sivil toplum kuruluşları, yürütme veya medya gibi) inisiyatif alması ve hukuka aykırılık arz eden durumların yargı önüne taşınması gerekmektedir (Cole, Eppert ve Kinzelbach, 2008: 47-48).

Devletin üç temel erki olan yasama, yürütme ve yargı sivil gözetim konusunda önemli yetkilere sahip bulunmaktadırlar. İnsan hakları konusunda faaliyet yürüten sivil toplum kuruluşları, güvenlik hizmetlerinin yürütülmesini gözeterek, güvenlik politikalarının belirlenmesine katkıda bulunmakta ve kamuoyunda farkındalık oluşturmaktadır. Ayrıca insan hakkı ihlaline uğrayan kişilere hukuki destek sağlamak, hukuki süreçlerin başlamasına yardımcı olmak ve süreci izlemek, araştırma raporları hazırlamak ve basın açıklamaları yapmak da sivil gözetime ilişkin yapılan diğer faaliyetlerdir. Bu faaliyetleri gerçekleştirmelerinin ön şartının halkın demokratik katılımının ve ifade özgürlüğünün önünün açılması ile mümkün olacağı unutulmamalıdır (Ensaroğlu, 2009: 285). Sivil gözetimde medyanın önemi ve rolü de yadsınamaz.

Medyanın bu sürece dair en temel rolü, kamuoyunun doğru haber alma ve bilgi edinme özgürlüğünü temin etmek, güvenlik politikalarının ve reformlarının gerçekleşme ve gelişme sürecini doğru şekilde kamuoyuna aktarmak, uygulamalar esnasında ortaya çıkan insan hakkı ihlallerini gündeme taşımaktır (Taşdöven ve Kula, 2015: 239). Diğer bir dış denetim mekanizması ise, kamu tarafından yapılan şikayetlerde kolluk güçlerinin şikayetinin inceleme sürecinden çıkarıldığı, soruşturma sürecinin yürütülmesi ve sonuçlandırılmasından esasen sivil personelin sorumlu olduğu, bağımsız ve tarafsız kolluk şikayet komisyonlarıdır.

Bağımsız şikayet mekanizmalarının ortaya çıkmasındaki temel düşünce, kolluğun kendini denetlediği bir sistemin doğal adalet kavramıyla açıklanamamasıdır. Bu doğrultuda vatandaşın herhangi bir zarara uğramadan ve yapılan şikayetin üstünün örtüleceği endişesine kapılmadan başvuru yapabileceği bir mekanizma arayışına girilmiştir. 1950'li yıllarda ilk olarak ABD, İngiltere, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde kurulan sivil gözetim komisyonları daha sonraki yıllarda diğer ülkelere de yayılmıştır (Altuntop, 2015: 46).

Kolluk şikayet mekanizmaları, kolluk personeli ile sivil personelin müşterek olarak yürüttükleri soruşturma sürecinden kolluk kuvvetlerinin sadece sivil personel tarafından soruşturulduğu ve izlendiği sivil denetime kadar geniş bir yelpazede değişkenlik göstermektedir. Bu konuda başlıca üç modelden söz edilmektedir (Murphy ve McKenna, 2014):

- Birinci model, kolluk tarafından yürütülen soruşturmanın birtakım sivil inceleme birimleri tarafından gözden geçirilmesidir. Bu model, şikayet sürecinde hesap verebilirliği ve şeffaflığı artıran bir etki yaratmaktadır. Ancak yine de bu konu, soruşturmaların bağımsızlığı ve etkililiği konusunda kamuoyunun endişelerini tam olarak gidermediği, kamuya açık tatmin edici sonuçlarda bir artış yaratmadığı yönüyle eleştirilmektedir. British Columbia Kamu Şikayet Komiseri'nin şikayet süreci ve soruşturma işlemleri bu modele örnek verilebilir.

- İkinci model, sivillerin soruşturma sürecine doğrudan katılımını öngören ve kolluk kuvvetleri ile müşterek yürütülen soruşturmayı içeren hibrit modeldir. Chicago Emniyet Müdürlüğü tarafından

uygulanmış bu model, şikayet sürecine dengeli ve etkili sonuçlar sağlanmasına yönelik katkıda bulunmakta, sivil araştırmacılar tarafından sahip olunmayan bazı özel soruşturma becerilerinin kolluk kuvvetleri tarafından yerine getirilmesi yönünde avantaj sağlamakta, farklı beceri ve tecrübeler arasındaki sinerjiler sayesinde şikayetlerin soruşturma sürecinin iyileştirilmesine imkan sağlamaktadır. Kolluk kuvvetlerinin sürece katılımının sivil gözetimin bağımsızlığını zayıflattığı noktasında eleştirilmektedir.

- Üçüncü ve son model ise, soruşturma ve sonuç önerileri de dahil olmak üzere, şikayet sürecinin her aşamasının siviller tarafından yönetildiği uygulamalar oluşturmaktadır. Bu süreç içerisinde emekli polis memurları veya bu konuda daha önce polis tecrübesine sahip olmayan sivil personeller kullanılmaktadır. Ancak en bağımsız bir model olarak kabul edilebilecek bu denetim şekli; adil ve etkili soruşturma yapma noktasında bazı kolluk deneyimi ve uzmanlığından yoksun olması, sivillere yönelik özel soruşturma becerilerinin geliştirilmesi ve eğitim faaliyetlerinin sürekliliği noktasında yüksek maliyetler gerektirmesi, kolluk yönetiminin otoritesini ve sorumluluğunu azaltması yönüyle eleştirilmektedir. Bu model ise, Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı olarak uygulanmaktadır.

Bu anlamda kolluk şikayet mekanizmalarının bağımsızlığı, yeterli mali imkanlara sahip olması ve şeffaf bir şekilde görevini yerine getirmesi önem arz etmektedir (https://www.nacole.org/police_oversight , 2018). Aslında halka güvenlik hizmeti sunan kolluk kuvvetlerinin vatandaşlara bakış açısını yansıtan politikalar esas alındığında son yıllarda demokratik kolluk modelinin ön plana çıktığı görülmektedir. Demokratik kolluk, kamu düzenini ve bireyin temel hak ve özgürlüklerini korumakla yükümlü olup, devletin otoritesini vatandaşlara hizmete yönelik kullanan, böylelikle kamunun ihtiyaç ve beklentilerine cevap veren bir kolluk modelidir (OSCE, 2008: 9). Demokratik kolluk modeline dünyada Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı (Police Service of Northern Ireland) örnek gösterilebilir.

4. KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL GÖZETİMİNDE KUZAY İRLANDA POLİS OMBUDSMANLIĞI

Kuzey İrlanda yoğun siyasal çatışmaların ardından halen birtakım zorluklar yaşasa da önemli ölçüde barışı sağlamış bir ülke konumundadır. Milliyetçi Katolik ve Birlikçi Protestan topluluklar arasındaki ayrılık 1600'lü yıllara kadar varmaktadır. Protestan Britanya bu dönemden itibaren İrlanda Adası'nın içişlerine müdahale etmiş ve adanın kontrolünü ele geçirmiştir. Britanya idaresine karşı gelişen direnişin ardından bu ülke, 1920 yılında ikiye bölünmüştür; Ada'nın kuzeyi Britanya egemenliğinde kalmış, güneyinde ise Serbest İrlanda Cumhuriyeti kurulmuştur. Kuzey İrlanda 1920 ve 1972 yılları arasında belli oranda otonom bir model ile yönetilmiştir. Siyasete ise üçte iki oranında çoğunlukta bulunan Protestanlar hakim olmuştur. 1960'lı yıllarda eski bir silahlı örgüt olan İrlanda Cumhuriyet Ordusu (IRA) tekrar ortaya çıkmış ve Katolik İrlandalılar arasında örgütlenmiştir. Karşı cephede ise, "Gönüllü Ulster Güçleri" adlı paramiliter gruplar ortaya çıkmış ve çatışmalar derinleşmiştir. Bu dönem "The Troubles" olarak adlandırılmış ve 1998 yılında taraflar arasında imzalanan "Hayırlı Cuma (Good Friday) Anlaşması" ile son bulmuştur (Demokratik Gelişim Enstitüsü, 2013: 11).

İrlanda'da hüküm süren çatışma ve barış hali, polis gücünün yaşadığı değişim ve dönüşümü de gözler önüne getirmiştir. Polis teşkilatının değişim süreci incelendiğinde, önce İrlanda Kraliyet Komiserliği (Royal Irish Constabulary), ardından Birleşik Krallığa bağlılığıyla bilinen ve Protestan kesimi ön plana çıkaran İrlanda Ulster Bölgesi Komiserliği (Royal Ulster Constabulary), son olarak ise 10 Nisan 1998 tarihinde imzalanan Hayırlı Cuma veya diğer adıyla Belfast Anlaşması sonucunda yeniden yapılanan ve önceki antidemokratik uygulamaların yerine sivil kesimi ön plana çıkaran, şeffaf ve hesap verebilir bir yapı olan Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı (Police Service of Northern Ireland) kurulmuştur. Bu reformun bir parçası olarak Bağımsız Polis Ombudsmanlığı, halk ile polis

teşkilatı arasında örgütlenen ve teşkilat üzerinde halkın gözetim ve denetim gücünü artırmaya yönelik bir yapıyı sergilemektedir (Koca, 2015: 2-3). Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı'nın hukuka ve insan haklarına aykırı faaliyetlerini sona erdirmek amacıyla Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı kurulmuştur.

Polis Ombudsmanlığı Kurumu'nun 6 Kasım 2000'de faaliyete geçmesi ile birlikte, Kuzey İrlanda'daki polis teşkilatı mensuplarına yönelik şikayetler konusunda yeni bir döneme girilmiştir. Kurum faaliyete geçmeden önce polise yönelik şikâyetler diğer polis memurları tarafından soruşturulmaktadır. Polis Ombudsmanlığı Kurumu ile birlikte polis nezdinde bağımsız, tarafsız ve sivil bir gözetim sistemi oluşturulmuştur. İlgili kanun, Kuzey İrlanda polisine polis memurları hakkında halkın şikayetlerini soruşturmasına izin vermemekte, bu tür şikayetler soruşturma için Polis Ombudsmanlık Kurumuna gönderilmektedir. Soruşturmanın doğru bir şekilde yapılmaması, polis memurları tarafından aşırı güç kullanımı veya kaba ve agresif davranışlar sergilenmesi, polis memurlarının diğer uygunsuz davranışları gibi eylemler Polis Ombudsmanlığı Kurumu tarafından araştırılan başlıca olaylardır. Bunlara ek olarak toplumsal olaylar da dahil olmak üzere polis tarafından ateşli silahların kullanılması, polis memurlarının karıştığı ölümlerle sonuçlanan trafik kazaları ve polis memurlarının eylemleri sonucunda meydana gelen her türlü ölüm olayları da Ombudsman tarafından araştırılmaktadır. Şikayette bulunmak için herhangi bir ücret ödenmemektedir (The Police Complaints System in Northern Ireland, 2016: 10). Zaten ombudsmanın yargıdan en önemli farkı, mağdurlardan herhangi bir ücret almaması ve kararlarını daha hızlı vermesidir.

Polis Ombudsmanı; Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı (The Police Service of Northern Ireland), Kuzey İrlanda'daki Ulusal Suçlar Ajansı görevlileri (National Crime Agency officers in Northern Ireland), Belfast Limanı Polisi (Belfast Harbour Police), Belfast Uluslararası Havaalanı Polisi (Belfast International Airport Police), Kuzey İrlanda Savunma Bakanlığı Polisi (Ministry of Defence police in Northern Ireland), Göç memurları ve Kuzey İrlanda'daki bazı gümrük yetkilileri (Immigration officers and some customs officials in Northern Ireland) hakkında şikayetleri soruşturmaktadır (<https://www.psni.police.uk/>, 2018). Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı'nın bu kadar geniş bir sorumluluk alanına sahip olması, ülkedeki etki gücünün daha çok artmasına yol açmaktadır.

Polis Ombudsmanlığı Kurumu, Belfast şehir merkezinde kurulmuş olup, yaklaşık 150 kişiden oluşan bir kadroya sahiptir. Kadrosundakilerin yaklaşık 120'si inceleme ekiplerinde çalışmaktadır. Polis Ombudsmanının yaptığı araştırmalara yönelik Güncel ve Tarihi Araştırma Müdürlükleri olmak üzere iki araştırma müdürlüğü bulunmaktadır. Güncel Araştırmalar Müdürlüğü, öncelikle bir önceki yılda meydana gelen olaylar hakkında Kuruma yapılan şikayetleri soruşturmaktadır. Müdürlük toplam 75 personel olmak üzere üç ekipten oluşmaktadır. Ekipler, Ön Büro ve Soruşturma Ekibi, Merkez Araştırma Ekibi ve Önemli Olaylar Soruşturma Ekibinden oluşmaktadır. Ön Büro ve Soruşturma Ekibi, telefonla, e-postayla, resmi web sitesi aracılığıyla ve Belfast Şehir Merkezi'ndeki Kuruma yapılan şikayetleri soruşturmaktadır. (The Police Complaints System in Northern Ireland, 2016: 10).

Polisin görevini yerine getirirken başarısız olduğu iddialarını içeren şikayetler en üst sırayı (örneğin, 999 çağrısına yeteri kadar hızlı cevap veremediği veya kapsamlı bir soruşturma yapmadığı) almakta, bunu ise saldırı ve taciz iddialarını içeren baskıcı ve kaba veya gayri meşru davranışlarda bulunulduğuna dair iddialar izlemektedir. Önemli Olaylar Soruşturma Ekibi, 1968-1998 yılları arasında meydana gelenler haricinde bir yıldan daha uzun bir süre önce meydana gelen olaylarla ilgili şikayetleri; Tarihi Araştırmalar Müdürlüğü ise, 1968 yılından "1998 Hayırlı

Cuma Anlaşması'na kadar süren Kuzey İrlanda'daki çatışma esnasında polis memurlarının eylemleri ile ilgili ciddi veya olağanüstü konuları soruşturmaktadır. Tarihi Araştırmalar Müdürlüğü, ordu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin konuları araştırma konusunda herhangi bir hukuki yetkiye sahip değildir (<https://policeombudsman.org> , 2018).

Polis Ombudsmanı araştırmacıları, belirli bir konuya yönelik soruşturma yaparken kendilerini diğer ülkelerde benzer mekanizmalarda görevli emsallerinden ayıran bazı yetkilere sahiptir. Bir soruşturma ile bağlantılı olarak kanuni yetkili otorite ile polis binalarını arama ve dosyalama sistemlerini inceleme bunlardan biridir. Düzenli olarak kullanılan bir yetki olmamakla birlikte, soruşturmanın devamını ve ilerlemesini etkilediği durumlarda Polis Ombudsmanı araştırmacıları, polis memurlarını sınırlı olarak alıkoyma ile yetkilidirler (Police Ombudsman for Northern Ireland (PONI) Data Sheet, 2017). Ancak bu yetki mutlak değil; nisbi ve geçici bir tedbir olarak uygulanmaktadır.

Polis Ombudsmanı araştırma ekibi, suçu önlemek veya işlenen suçu tespit etmek amacıyla bankalar, benzin istasyonları, mağazalar veya hastaneler gibi birçok yerde bulunan ve polis veya yerel birimler tarafından işletilen kapalı devre kamera sistemine erişim yetkisine sahiptir. Olayları derinlemesine araştırmak amacıyla polis memurları arasındaki telsiz görüşmelerinin kopyalarına erişebilir. Ayrıca araştırma ekibi, tanıkların tespiti ve kanıtların toplanması noktasında değişik teknikler kullanmakta, ayrıca, modern adli soruşturma teknolojisinin tümüne erişebilmektedir. Polis Ombudsmanı'nın polis teşkilatından tamamen bağımsız ve kendi bünyesinde uzman araştırmacıları barındırması, kanunların kuruluşta görevli araştırmacılara olay yerinin korunması veya polise ait dokümanların incelenmesi gibi delil tabanlı soruşturma yapmalarını sağlayacak geniş bir yelpazede güç sağlaması, Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı'nı diğer birçok ülkenin polis şikayet mekanizmalarından farklı kılmaktadır (The Police Complaints System in Northern Ireland, 2016: 14).

Polis Ombudsmanlığı, 1998 Polis (Kuzey İrlanda) Kanunu ile kurulmuş ve ilgili kanunun 7. maddesi ile kurumun görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu bağlamda, Ombudsman'ın başlıca görevi, Kuzey İrlanda'daki polis şikayet sisteminin etkinliğini, etkililiğini ve bağımsızlığını güvence altına almak ve bahse konu olan sistem nezdinde halkın ve polisin güvenini sağlamak olarak belirlenmiştir. 1998 Kanunu (Police Northern Ireland Act 1998, part 7, section 51), şikayetlerin Ombudsman'a yapılmasını veya polis teşkilatının üyelerinden birine yahut Dışişleri Bakanı (Secretary of State)'na yapılması halinde Ombudsman tarafından değerlendirilmesini öngörmektedir. Ayrıca, şikayetlerin halktan gelmesi ve polis teşkilatının bir üyesinin davranışıyla ilgili olması gerekmektedir. Buna göre Ombudsman bir şikayeti aldığı anda, şikayetin gayri resmi olarak çözümlenip çözülemeyeceğini değerlendirmekte ve çözüleceğine kanaat getirir ise, şikayeti yetkili disiplin otoritesine yönlendirmektedir.

Kuzey İrlanda Polis Kurulu (The Northern Ireland Policing Board), üst düzey polislere; Baş Yönetici (Chief Constable) ise, diğer polis teşkilatı mensuplarına yönelik disiplin otoritesi olarak önemli yetkilere sahiptirler. Kuzey İrlanda Polis Kanunu'na göre (Police Northern Ireland Act 1998, part 7, section 53), şikayetin gayri resmi yollarla çözülmesi, şikayetçinin uzlaşma için rıza göstermemesi ve şikayete konu olan davranışın ciddi olarak değerlendirilmesi durumunda mümkün değildir. Ayrıca Polis Kurulu veya Baş Yönetici, bir şikayetin resmi olmayan yollardan çözülmesinin mümkün olmadığı ya da şikayetçinin uzlaşma istemediği durumlarda Ombudsman'ı bilgilendirmekte ve şikâyeti kendisine bildirmekte, daha sonra ise Ombudsman tarafından resmi soruşturma başlatılmaktadır. Buna göre Ombudsman, soruşturma görevlisinin raporunu

inceledikten sonra, şüpheli polis hakkında ceza davası açılıp açılmayacağına kanaat getirmektedir. Ceza davasının açılması gerektiğinde ise, konu ile ilgili hazırladığı mütalayı savcılığa göndermekte; yaptığı değerlendirmede herhangi bir suç işlenmediğine kanaat getirdiğinde ise, hazırladığı mütalaya ilgili disiplin otoritesine bildirmektedir.

Polis Kurulu, Ombudsman tarafından gönderilen mütalaa ile ilgili yapılan işlemleri tekrar Ombudsman'a bildirmek ile yükümlüdür. Baş Yönetici'nin disiplin soruşturması başlatmak istememesi durumunda Ombudsman'ın yönlendirme ve soruşturma başlatılmasını isteme yetkisi bulunmaktadır. 2000 tarihli Polis (Kuzey İrlanda) Kanunu (Police Nothern Ireland Act 2000, part 8, section 62), 1998 Kanunu'nda yer alan bazı hususları değiştirmiş ve Ombudsmanın yetkilerini önemli ölçüde genişletmiştir. 2000 tarihli Polis Kanunu resmi soruşturma sonrasında, soruşturma görevlisinin hazırladığı raporun şüpheli polis memuru tarafından bir suç işlenmediğini göstermesi ve şikayetin ciddi olarak değerlendirilmemesi durumunda arabuluculuk yoluyla şikayetlerin çözümlenmesi konusunda Ombudsman'a yetki vermektedir. Bu durumda Ombudsman, müştekiye ve şüpheli polis memuruna konu hakkında bilgi vermekte ve her iki tarafın uzlaşmak istemesi durumunda ise, arabuluculuk rolünü üstlenmektedir. Şikayetin arabuluculuk yoluyla çözülmesi durumunda, soruşturma altındaki polis memuruna karşı başka bir işlem yapılmamaktadır.

Polis Ombudsmanı, yedi yıllık süre zarfında görev yapmak üzere yetkilendirilmektedir. Kurumun Kuzey İrlanda Meclisi'ne karşı hesap verebilirliği, Adalet Bakanı aracılığıyla sağlanmaktadır. Polis Ombudsmanlığı, Adalet Bakanlığı aracılığıyla yönetilen bakanlık dışı bağımsız kamu kurumu (non-departmental public body) statüsündedir. Polis Ombudsmanlığı Kurumunu destekleyen dört temel yönetsel birim bulunmaktadır:

- Polis Ombudsmanı (The Police Ombudsman),
- Genel Müdür / Muhasebe Sorumlusu (Chief Executive / Accounting Officer)
- Üst Düzey Yönetim Ekibi (Senior Management Team) ve
- Denetim ve Risk Komitesi (Audit and Risk Committee)

Polis Ombudsmanı, kurumsal ve iş planlama süreçleri aracılığıyla Kurumun stratejik yönetiminden sorumludur. Polis Ombudsmanı liderliğinde her üç yılda bir kurumsal plan hazırlanmakta ve bu planlar birer yıllık süreler ile detaylandırılmaktadır. Genel müdür, Kurumun etkili ve verimli bir şekilde; aynı zamanda yüksek doğruluk standartlarında çalışmasını sağlamaktan; performans raporunu, hesap verebilirlik raporunu imzalamaktan ve mali durum beyanını yapmaktan bizzat sorumludur. Üst Düzey Yönetim Ekibi, Genel Müdür'e rapor vermekle yükümlü olup, güncel soruşturmalar, tarihi soruşturmalar, kurumsal hizmetler, bilgi altyapısı ve yasal hizmetlerden sorumlu müdürlerden oluşmaktadır. Üst Düzey Yönetim Ekibi'nin her üyesi stratejik karar alma sürecine katılmakta ve büro içinde kurumsal yönetim düzenlemelerine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca Kurumun üzerinde anlaşmaya varılan stratejik amaç ve hedefleri geliştirmekten; bu amaçlara ulaşmak için finansal ve beşeri kaynakların stratejik olarak tahsisi konusunda tavsiyede bulunmaktan; büro kaynaklarını stratejik olarak yönetmekten; Kurumun standartlarını ve değerlerini belirlemekten ve risk değerlendirme sürecini yönetmekten sorumludur. Denetim ve Risk Komitesi, bağımsız bir üyenin başkanlığında, risk yönetimi, kuruluşun muhasebe politikaları ve planlı iç-dış denetim faaliyetleri konusunda Polis Ombudsmanına ve Genel Müdür'e danışmanlık yapmak ile yükümlüdür (The Office Of The Police Ombudsman For Nothern Ireland – Corporate Governance Arrangements, 2016: 2).

Polis Ombudsmanlığı Kurumu, Kuzey İrlanda'da polis teşkilatının iyileştirilmesine yardımcı olma noktasında önemli bir role sahiptir. Güvenlik politikalarının geliştirilmesinde getirdiği önerilerle bu süreçte aktif bir rol oynamaktadır. Uygulanan politika ve prosedürlerin polisin yaptığı görevleri olumsuz yönde etkilediği ve yetersiz olduğu ya da polis memurlarının eğitimlerinin karşı karşıya kaldıkları durumlara yeterince hazırlanmadığı ve eğitimin geliştirilmesi konusunda birçok önerilerde bulunmaktadır. Bu önerilerin büyük bir bölümü polis teşkilatı tarafından kabul edilmekte ve uygulanmaktadır (The Police Complaints System in Northern Ireland, 2016: 16). Günümüzde Polis Ombudsmanlığı Kurumu'nun faaliyetlerine yönelik yapılan kamu oyu araştırmalarında halkın kuruma karşı güveninin olduğu ortaya çıkmaktadır.

Polis Ombudsmanlığı Kurumu'nun günümüze dek yaptığı uygulamalar ile hem halkın hem de polis teşkilatının güvenini kazanmaktadır. 2007 yılında gerçekleşen ve kurumdan bağımsız yürütülen bir araştırmada Protestan kesimde %88, Katolik kesimde ise %84'lük bir oran ile Kurum tarafından yürütülen soruşturmanın adil olduğuna inanıldığı yönünde bir görüş ortaya çıkmıştır. Ayrıca Katolik kesimin %87'si, Protestanların ise %78'i güvenlik politikaları geliştirme sürecinde Polis Ombudsmanı'nın etkili olduğunu düşünmüşlerdir. Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı polis memurları nezdinde de güvenle karşılanmaktadır. Nitekim 2012-2013 yıllarında yapılan bir araştırmada ise, polis memurlarının %85'inin kendilerine adil davranıldığını değerlendirdiği, %92'sinin kurumun profesyonel, %91'inin tarafsız olduğunu düşündüğü, %73'ünün ise Polis Ombudsmanı tarafından yürütülen hizmetleri memnuniyetle karşıladığı yönünde düşünmüşlerdir (The Police Complaints System in Northern Ireland, 2016: 8).

5. TÜRKİYE'DE KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL GÖZETİMİ

Kolluk kuvvetlerinin yürütme organı tarafından denetimi, iç güvenlik politikalarına dair siyasi kararların, hükümet tarafından alınması suretiyle gerçekleştirilmektedir. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile (md.2) "*Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak*" görevi İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Aynı Kanun'un 29. maddesi uyarınca Bakanlığa bağlı kuruluşlar; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. Bu itibarla Türkiye'de iç güvenlik hizmetlerinin sunulması görev ve sorumluluğu, daha çok polis, jandarma ve sahil güvenlik kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Bu kurumlar hizmetlerini bağlı oldukları yasal düzenlemeler çerçevesinde güvenliği sağlamaktadırlar. Ancak bu kapsamda sınırlı da olsa kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlandırabilirler.

Temel haklar sınırlanırken keyfi tutum ve davranışlardan kaçınılması; yürütme organı kadar yasa organının da buna dikkat etmesi gerekmektedir. Bunun için kanunların parlamentoda açık görüşme ve tartışma yöntemiyle kamuoyunun denetimi altında yapılmalıdır (Öztürk, 2015: 142). Aslında TBMM kolluğun gözetim ve denetiminde yeni yasalar çıkararak veya mevcut yasalarda değişikliklere giderek alanı düzenleme konusunda önemli yetkilere sahiptir. Kolluğun gözetim ve denetimdeki rolü yasama faaliyetlerini gerçekleştirerek, bütçenin onaylanmasını sağlamakta ve bunu mevcut komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirmektedir (Taşdöven ve Kula, 2015: 236). Hatta bütçenin önemli bir kısmını oluşturan güvenlik harcamalarına ilişkin bütçenin onaylanması ve harcamaların denetlenmesi TBMM'nin sorumluluğu altındadır. Yine TBMM bünyesinde yer alan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kolluk kuvvetleri tarafından gerçekleştirildiği iddia edilen insan hakları ihlallerini araştırmak ile yetkilidir.

Yasama ve yürütme erki kadar yargının da kolluk kuvvetleri üzerinde etkili bir denetim yetkisi vardır. Kolluk kuvvetleri üzerinde Cumhuriyet Savcıları ile hakimler vasıtasıyla adli yargı denetimi gerçekleştirilmektedir. Anayasanın 125. maddesi ile kişilere idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurma hakkı tanınmıştır. İdari yargıya başvurma yanında kişiler dilerlerse yine Anayasanın 36. maddesine dayanarak kolluk görevlileri hakkında meşru yoldan mahkemelerde dava açma hakkı sağlanmıştır.

İnsan hakları konusunda faaliyet yürüten sivil toplum kuruluşları, güvenlik hizmetlerinin yürütülmesini gözeterek ve güvenlik politikalarının belirlenmesine belli ölçüde katkıda bulunabilirler. Ayrıca medya ise, kamuoyunun doğru haber alma ve bilgi edinme özgürlüğünü temin ederek ve uygulamalar esnasında ortaya çıkan insan hakkı ihlallerini gündeme taşıyarak kolluk kuvvetleri üzerinde etkili gözetim ve denetim faaliyetini gerçekleştirmektedir.

Ülkemizde TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) idarenin işleyişine dair şikayetleri inceleyen bir kurumdur. Yargı organlarının idarenin işlem ve eylemlerinin yerindelik denetimini yapamaması ve sadece hukuki denetim ile sınırlandırılması, Kamu Denetçisinin önemini artırmaktadır. Kamu Denetçisi, idarenin işlem ve eylemlerini denetlemekte, vatandaşın mağdur olmasını önlemekte ve kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin hukuka, adalete ve hakkaniyete uygun olmasını temin etmektedir (Şengül, 2013: 83). Dünyada yaklaşık 90 ülkede uygulanan Ombudsmanlık sistemi, Türkiye'de de çok tartışılmış ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 2012 yılında yürürlüğe girmiştir (Mil, 2013: 33) Kamu Denetçisi, verdiği kararların yalnızca tavsiye niteliğinde olması ve idare açısından herhangi bir bağlayıcılığının olmaması, idare karşısında etkili karar almasını engellemektedir. Kamu Denetçisinin başarısı, kuşkusuz devlet ve toplum desteğine bağlıdır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2004 yılında 5176 sayılı Kanun ile Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanıp, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranışların ihlali iddiasıyla gerekli inceleme ve araştırma yapmayla ve kamuda etik kültürünü oluşturmak üzere çalışma yapmayla yükümlü kılınmıştır. Kurulun görev alanını kolluk kuvvetleri ile birlikte tüm kamu görevlileri tarafından yapılan etik ihlalleri oluşturmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na dair 2017 yılı faaliyet raporu incelendiğinde, ikisi resen olmak üzere toplam 126 başvurunun olduğu, başvuruların konulara göre dağılımları incelendiğinde genel etik davranış ilkelerine aykırılık, psikolojik yıldırma (mobbing) ve kayırmacılık/ayrımcılık iddialarının üst sıraları aldığı görülmektedir. Başvuruların sonuçlara göre dağılımı incelendiğinde ise 73 adedinin usülden reddedildiği, 5'inde etik ihlali tespit edildiği, 6'sında etik ihlali olmadığına yönelik karar alındığı görülmektedir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu, 2017). Şikayetlerin ne kadarının kolluk kuvvetlerine yönelik olduğu faaliyet raporunda görülmemektedir.

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 2016 yılında 6701 sayılı kanunla kurulmuş olup, kurumun temel görevi insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine, ayrımcılığın önlenmesine ve ihlallerin giderilmesine yönelik çalışmalar yapmaktır. Bununla birlikte kurum insan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmekle de yükümlüdür. İdari ve mali özerkliğe sahip kurum, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz olup, Başbakanlıkla ilişkilidir. Kuruma yapılan başvurular ve resen yapılan incelemeler gerekli incelemeler yapıldıktan Başkan tarafından tarafların talebi üzerine veya resen uzlaşma önerilebilir. Kurul, konusu suç teşkil eden insan hakları veya ayrımcılık yasağı ihlallerini tespit ettiği takdirde, bunlara dair suç duyurusunda bulunmaktadır.

Kolluk Gözetim Komisyonu, 2016 yılında 6713 sayılı kanunla kurulmuştur. 2015 tarihli AB ilerleme raporunda kolluk görevlileri tarafından ciddi insan hakları ihlaline uğrayan mağdurlar nezdinde adaletin sağlanması için iddiaların etkili bir şekilde soruşturulması, disiplin cezalarının öngörülmesi ve cezai kovuşturma konusunda kolluk faaliyetlerine yönelik bağımsız ve sivil bir şikayet mekanizması oluşturulması öngörülmüştür (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2015: 66). İlgili kanun tasarısının genel gerekçesinde kanunun amacı kolluk kuvvetleri hakkında yapılan şikayetlere ilişkin kayıt ve soruşturma sistemlerinin mevcut yasal altyapısının Avrupa Birliği standartlarına ulaştırılması olarak belirlenmiştir. Kanunun amacı, kolluk şikayet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek aynı zamanda Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatındaki görevli kolluk personelinin işlediği iddia edilen suçlarla veya disiplin cezası gerektiren eylem, tutum veya davranışlarıyla ilgili olarak idari merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezi bir sistemde kayıt altına alınmasını ve izlenmesini sağlamaktır.

6. TÜRKİYE’DE KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL GÖZETİMİNDE GELİŞMELER

Kolluk kuvvetlerine, diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişilerin birtakım hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan uyarıda bulunma, emir verme, yakalama ve gözaltına alma, el koyma, iletişimin tespiti ve dinlenmesi, muhafaza altına alma gibi birtakım özel yetkiler verilmiştir. Bu yetkileri kullanan kolluk personelinin işlemleri ve uygulamaları esnasında denetim altında bulundurulması önem arz etmektedir. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü himayesinde kolluk birimlerinin sivil otoritelerce denetimini öngören Aralık-2008 tarihinde İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi başlatılmıştır. Proje Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmiştir. Proje ile vatandaşların demokratik hakları ile kişi hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması, İçişleri Bakanlığı ile Vali ve Kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerinin artırılması, şeffaf, katılımcı ve vatandaş odaklı sivil bir gözetim mekanizması oluşturulması, Avrupa Birliği katılım sürecine destek verilmesi ve temel hak ve özgürlüklerin daha geniş ve etkin kullanılması amaçlanmıştır (<http://www.illeridaresi.gov.tr> , 2017).

Kolluk kuvvetlerine yönelik bağımsız ve sivil bir şikayet mekanizması oluşturulması konusunda telkinde bulunan AB ilerleme raporları ve bahse konu proje ışığında, 6713 sayılı kanunla Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun kuruluşunu öngören 3. maddede, oluşturulan komisyonun İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli bir kurul olarak görev yapacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, şikayeti soruşturacak olan makam ile şikayet edilen kolluk personeli arasında hiyerarşik bir bağın bulunması, Komisyonun bağımsızlığını olumsuz etkilemektedir. İlgili kanunun 3.maddesinin 5. fıkrasında hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Komisyonun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye veya telkinde bulunamayacağı vurgulansa da organik açıdan İçişleri Bakanlığına bağlı kalmaktadır.

Kolluk Gözetim Komisyonunun ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip organik anlamda özerk bir yapıdan ziyade, fonksiyonel anlamda bağımsız olduğu, ayrıca kolluk kuvvetlerine mensup personelin komisyonda yer almaması sebebiyle bu bağımsızlığının güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. İlgili kanunun çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5. maddesinin 10. fıkrasında Komisyonun faaliyetleri ve diğer ihtiyaçları ile yolluk giderleri için, her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine gerekli ödeneğin konulacağından bahsedilmektedir. Bu durum fonksiyonel anlamda bağımsızlığa paralellik göstermektedir.

Komisyunun kuruluşunu düzenleyen 3. maddeye göre Kolluk Gözetim Komisyonu İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, İçişleri Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri, Kurul Başkanı (İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı), Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, Üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından İçişleri Bakanın teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye ve Baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Adalet Bakanının teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Komisyonda görev yapan yedi üyenin dördü yürütme erkinin çeşitli kademelerinde görev yapan bürokratlardan oluşmaktadır. Sadece İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı ve seçimi İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşılan iki üye sivil sıfatını taşıyacak durumdadır. Ayrıca aday gösterme ve seçim sürecinde avukat olan üye için Barolar Birliği'ne; akademisyen üye için ise Yükseköğretim Kurumu veya Üniversitelerarası Kurul gibi birimlere yetki verilmemiştir. Bundan dolayı üyelerin seçimi ve sivil olma durumları da tartışmalıdır (Barın, 2016: 55). Bu durum sivil gözetim anlayışı ile bağdaşmamaktadır.

Kolluk Gözetim Komisyonu, kolluk görevlilerini doğrudan soruşturmak ile yetkili olmayıp işlenen suçlardan ve disiplin cezası gerektiren tutum ve davranışlardan dolayı gerektiği takdirde yetkili mercilere disiplin soruşturması açılması talebinde bulunmaktadır. Komisyonun tek başına etkili karar alamaması ve almış olduğu kararların ise daha çok tavsiye niteliğinde olması sivil gözetimi etkisiz kılmaktadır. Ayrıca kolluk görevlisi hakkında disiplin soruşturması ise, yürürlükteki mevcut disiplin mevzuatına göre yürütülmektedir.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Birçok kamu personeline olduğu gibi kolluk görevlilerinin tutum ve davranışları da bazen yasal kural ve ilkelere ters düşebilir. Hatta kolluk görevlileri hakkındaki şikayetler, ilgili alana göre ya disiplin amiri veya disiplin kurulları gibi kurum içi mercilere veya Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kolluk Gözetim Komisyonu gibi kurum dışı mercilere intikal edebilir. Bu şikayetlerin incelenmesi sonucunda verilen karara göre ilgililer ya bu duruma rıza gösterebilecekler ya da en tabii hak arama yolu olarak yargıya başvurabileceklerdir. Şüphesiz yargı, bu tür şikayetleri çözüme kavuşturma konusunda en etkili bir devlet erkidir. Ancak yargılama sürecinin uzun sürmesi ve yargının görev alanının bazen davayla sınırlı kalması yargının önündeki en önemli engellerdendir.

Kolluk görevlilerinin kurum içi mekanizmalar ile soruşturulmasında soruşturmayı yürüten mercilerin aynı meslek grubunda yer alması veya kurumsal itibarın zarar görmemesi gerekçesiyle kolluk görevlilerinin bazen etkili bir biçimde soruşturulamadığı bilinmektedir. Bu türden olumsuzlukları gidermek amacıyla kamu vicdanını rahatlatmak ve adaleti tesis etmek amacıyla bağımsız, tarafsız ve etkili bir sivil gözetimine ihtiyaç vardır. Ayrıca kolluk kuvvetlerine yöneltilecek haksız ve asılsız ithamlara karşı da etkili bir sivil gözetim şarttır.

Ülkemizde demokratikleşme seviyesinin artırılması niyeti ve AB'ne yönelik uyum yasaları çerçevesinde kolluk kuvvetlerine yönelik bağımsız, tarafsız ve sivil bir şikayet mekanizması oluşturulmak düşüncesiyle 6713 sayılı Kanun ile Kolluk Gözetim Komisyonu oluşturulmuştur. Ancak Komisyon'un kolluk kuvvetleri ile arasında hiyerarşik bir bağ bulunan İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli bir kurul olarak görev yapması, faaliyetlere yönelik ihtiyaçlarını ve yolluk giderlerini ancak İçişleri Bakanlığı'nın bütçesinden karşılaması ve Komisyon'da görev yapan

üyelerin çoğunluğunun yürütme erkinde görevli bürokratlardan oluşması Komisyon'un bağımsızlığına, tarafsızlığına ve hatta sivil yapısına gölge düşürücü niteliktedir.

Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı, Türkiye'deki kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi için örnek bir model olarak düşünülebilir. Kuzey İrlanda polisi, günümüzde şikayet konusunda önemli gelişmeler kaydetmiştir. Kuzey İrlanda'da hüküm süren Protestan ve Katolik kesimler arasındaki çatışmalar, özellikle 1998 yılında imzalanan Hayırlı Cuma Anlaşması ile varılan barış hali sonrasında diğer kurumlarda olduğu gibi polis teşkilatında da önemli reform sürecine girilmiştir. Bu reform sürecindeki gelişmelerden birisi de halkın polis ile yaşadığı olumsuz durumları iletip başvuruda bulunabileceği ve polise yönelik tüm şikayetleri soruşturma konusu yapabilecek Polis Ombudsmanlığı'nın kurulması olmuştur. Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı, günümüzde bağımsız ve tarafsız yapısı ile halkın ve polis teşkilatının güvenini kazanmış ve uluslararası camiada örnek gösterilen bir kurum haline gelmiştir.

Türkiye'deki mevcut durumu Kuzey İrlanda'daki yapı açısından değerlendirdiğimizde, Kolluk Gözetim Komisyonu kuruluşunu düzenleyen 6713 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak ihtiyaçlarının İçişleri Bakanlığı bütçesi yerine kamu tüzel kişiliğine kavuşturularak kendi bütçesinden karşılanması uygun olacaktır. Ayrıca Komisyon'un Kuzey İrlanda örneğinde olduğu gibi, bakanlık dışı bir kuruluş şeklinde örgüt yapısı, merkezi yönetime doğrudan bağlı bir statüden çıkarılarak daha özerk ve bağımsız bir kimliğe kavuşturulmasında yarar vardır. Bunun için Komisyon, güvenlik alanında merkezi yönetimin katı vesayet denetimi dışında tutulan, özerk, bağımsız ve kamu tüzel kişiliğine sahip, özellikle Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici bir kurul biçiminde yapılandırılmalıdır. Hatta Komisyona özerk ve bağımsız olduğunu vurgulamak üzere "Kolluk Gözetim Kurulu" adı bile verilebilir. Burada esas amaç, iç güvenlik hizmeti alanında öncelikle halkın nazarında daha bağımsız, tarafsız ve güvene dayalı bir yapıyı kurmak olmalıdır.

Oysa ülkemizde Kolluk Gözetim Komisyonu'nda yer alan üyelerin, aynı zamanda görevlerini başka kurumlara bağlı bir şekilde yürütmeleri, kurumun bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Hatta başka bir kuruma bağlı olarak çalışan ve iş yükü yüksek bürokratların Komisyon'da görev almaları, Komisyon'un etkinliğini de doğrudan zayıflatabilecektir. Bundan dolayı, Komisyon üyelerinin eski görevlerinden ayrılarak daha tarafsız ve bağımsız bir kimliğe kavuşturulmasında yarar vardır. Ayrıca Komisyon'a kolluk görevlilerini doğrudan soruşturma yetkisi de tanınmalıdır. Kararları ise, tavsiye niteliğinde değil, bağlayıcı ve uygulanabilir bir nitelikte olmalıdır. Bu yüzden Komisyon'a soruşturmayı bizzat yürütme konusunda yetki verilmeli ve Komisyon'un soruşturmayı araştırarak yeterlilikte bir uzman personel kadrosu bulunmalıdır. Ancak bu sayede, ülkemizde kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi geliştirilebilir.

KAYNAKÇA

Altuntop, S., (2015), Hesapverebilirlik Bağlamında Kolluğun Sivil Denetimi: Sivil Gözetim

Kurulları, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 33, 35-65.

Akay, H., (2009), Demokratik Gözetim: Kuramsal Değerlendirme, Ed: A. Bayramoğlu ve A. İnsel, Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim. TESEV Yayınları, İstanbul.

Barın, T., (2016), Kolluk Gözetim Komisyonu Hakkında Mevzuat Eksenli Kısa Bir Değerlendirme, TBB Dergisi, 49-68.

Clarke, R., (2018), www.rogerclarke.com/DV/DV2005.html , (08.06.2018).

- Cole, E., Eppert, K. ve Kinzelbach, K., (2008), *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*, United Nations Development Programme.
- Demokratik Gelişim Enstitüsü, (2013), *Hayırlı Cuma Anlaşması*, Rapor.
- Ensaroğlu, Y., (2009), *Güvenlik Sektörünün Demokratik Denetiminde Sivil Toplum Kuruluşları*, Ed: A. Bayramoğlu ve A. İnel, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Gözler, K., (2009), *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, Ş., (2014), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T.; (2011), *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Cilt:1, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- <http://www.illeridaresi.gov.tr/ic-guvenlik-sektorunun-sivil-gozetiminin-gelistirilmesi> (15.10.2017)
- https://www.nacole.org/police_oversight (07.06.2018)
- https://www.psni.police.uk/advice_information/complaints-against-the-psni/ (07.06.2018)
- <https://policeombudsman.org/About-Us/Current-Investigations> (07.06.2018)
- İçişleri Bakanlığı, (2010), *Yerel Güvenlik Planları Pilot Uygulama Kitapçığı*.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu, 2017.
- Koca, A. E., (2015), *Kuzey İrlanda Polis Reformu-Türkiye Karşılaştırması*, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Rapor.
- Kuyaksıl, A., (2012), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış*, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, 1-2 Ekim, 2012.
- Mil, H. İ., (2016), *Türk Kamu Denetim Sistemi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Murphy, C. ve Mckenna, P. F., (2014), *Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature*, <https://www.crcp-ccetp.gc.ca/en/police-investigating-police-critical-analysis-literature> (30.10.2017)
- OSCE (2008). *Guidebook on Democratic Policing*, The Organization for Security and Cooperation in Europe.
- Öztürk, N. K., (2015), *Anayasa ve Devlet -Temel Kavramlar ve Uygulamalar-*, Albi Yayınları, İzmir.
- Police Ombudsman for Northern Ireland (PONI) DATA SHEET. INSYDE IDEAS <https://policeombudsman.org/About-Us> (15.10.2017)
- Police Northern Ireland Act 1998, part 7, section 53, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/32/introduction> , (09.06.2018)
- Police Northern Ireland Act 2000, part 8, section 62, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/introduction> , (09.06.2018)
- Sencer, M., (1981), *Yöntembilim Terimleri Sözlüğü*, Türk Dil Kurumu, Ankara.
- Şengül, R., (2013), *Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi*, 18(3),71-88
- Taşdöven, H. ve Kula, S., (2015), *Kolluk Personeli Davranışlarının Kontrolü İç ve Dış Mekanizmalar*, KAYFOR 13 Bildiri, 225-251
- The Office Of The Police Ombudsan For Nothern Ireland – Corporate Governance Arrangements – May 2016
- The Police Complaints System in Northern Ireland, (2016), *Independent Impartial Investigation*
- TDK (Türk Dil Kurumu) Büyük Türkçe Sözlük, <http://www.tdkterim.gov.tr/> , (08.06.2018)
- Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, (2015), https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf (11.10.2017)

- Yalman, A., (2000), Jandarma ve Demokrasi Konulu Kolokyumun Düşündürdükleri, Jandarma Dergisi, Eğitim ve Okullar Daire Başkanlığı Yayını
- Yavuzdoğan, S., (2010), İngiltere’de Bağımsız Kolluk Şikâyet Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12, 1231-1256.
- Yavuzdoğan, S. Ve Akın H. Ş., (2015), “Kolluğun Sivil Gözetimi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), Yıl:6, Sayı:20, s. 191-220.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir H.E., Üstün, G., Tekinsoy, O., (2013), İdare Hukuku, 5.Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.