

KAMU GÖREVLİLERİ HAKKINDA ADLİ SORUŞTURMA BAŞLATMAYA ELVERİŞLİ OLMAYAN İHBAR VE ŞİKÂyetLER

Complaints and Reports Lacking Sufficient Grounds to Initiate a Criminal Investigation Against Public Officials

Eylül ERDEM HACİÖMEROĞLU*

Özet

Türk ceza muhakemesi hukukunda, bazı kamu görevlileri hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca özel bir soruşturma usulü öngörülmüş; bu kişiler bakımından soyut ve genel nitelikteki ihbar ve şikâyetlerin dilekçenin işleme konulmaması kararı ile sonuçlandırılması benimsenmiştir. Buna karşılık, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6/1-c maddesi kapsamında kamu görevlisi kabul edilmekle birlikte özel soruşturma usulüne tabi olmayan kişiler yönünden 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenen genel soruşturma usulü uygulanmakta; bu kişiler hakkında soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetler bakımından soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı verilmektedir (CMK md. 158/6).

Bu çalışmada, kamu görevlileri hakkında yapılan ve içerikleri itibarıyla basit suç şüphesi eşğini aşamayan ihbar ve şikâyetlerin ceza muhakemesinde nasıl değerlendirildiği incelenmektedir. Çalışmada, aynı nitelikteki bir ihbar veya şikâyetin, yalnızca kamu görevlisinin tabi olduğu usul rejimine bağlı olarak iki farklı karar türüyle sonuçlandırılması ve iki farklı yargı yoluna tâbi olmasının, ceza muhakemesinde doğurduğu sorunlar tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu görevlisi, dilekçenin işleme konulmaması kararı, soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı, basit suç şüphesi, ihbar ve şikâyet

Abstract

In Turkish criminal procedure law, a special investigative procedure is prescribed for certain public officials pursuant to Law No. 4483 on the Prosecution of Civil Servants and Other Public Officials; with respect to these persons, abstract and general reports and complaints are resolved by a decision not to process the petition. By contrast, for persons who are considered public officials within the meaning of Article 6/1(c) of the Turkish Criminal Code (Law No. 5237) but who are not subject to a special investigative procedure, the general investigative procedure regulated under the Criminal Procedure Code (Law No. 5271) applies; in relation to such persons, reports and complaints that are not sufficient to initiate a criminal investigation result in a decision not to initiate a criminal investigation (CPC Art. 158/6).

This study examines how reports and complaints filed against public officials that, in terms of

- Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.
- Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 11.2.2026
- Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 17.4.2026

* Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara/Türkiye, e-Posta: eylulerdem@hacettepe.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2616-6853>.

their content, fail to exceed the threshold of mere suspicion of an offence are assessed within criminal procedure. The study discusses the problems arising in criminal procedure from the fact that reports or complaints of the same nature may lead to two different types of decisions and be subject to two different judicial review mechanisms solely depending on the procedural regime applicable to the public official concerned.

Key Words: Public official, decision not to process the petition, decision not to initiate a criminal investigation, mere suspicion of an offence, report and complaint

GİRİŞ

Ceza hukukunda “kamu görevlisi” kavramı, anlamı ve kapsamı bakımından belirsiz ve tartışmalı bir nitelik taşımakla birlikte, kendisine önemli hukuki sonuçlar bağlanmıştır. Öyle ki kamu görevlisi kavramının ceza hukuku bağlamında nasıl tanımlanacağı meselesi, yalnızca maddi ceza hukuku açısından değil, aynı zamanda ceza muhakemesi hukuku bakımından da belirleyici sonuçlar doğurmaktadır.

Anayasa’nın 129. maddesi uyarınca, “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.*” Bu anayasal düzenleme doğrultusunda, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yürütülecek soruşturmalar kural olarak 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (MKYK)¹ çerçevesinde belirlenen usule göre gerçekleştirilmektedir.

Bu çalışmanın konusunu, ceza muhakemesinde kamu görevlileri hakkında soruşturma başlatmaya elverişli olmadığı kabul edilen ihbar ve şikâyetler sonucunda MKYK ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK)² kapsamında verilen kararların değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Çalışma boyunca “soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyet” ifadesi; ileri sürülen iddiaların içeriği, kapsamı ve dayandırıldığı olgular itibarıyla bir suçun işlendiğine dair basit suç şüphesi eşliğini aşmayan başvuruları anlatmak için kullanılmaktadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanun (TCK)³ kapsamında kamu görevlisi sayılan kişiler bakımından uygulanacak ihbar ve şikâyet usulü, kişinin tabi olduğu soruşturma rejimine göre farklılık göstermektedir. Zira TCK kapsamında kamu görevlisi olarak kabul edilen herkes hakkında MKYK hükümleri uygulanmadığı gibi, bazı hâllerde farklı kanunlarla öngörülmüş özel soruşturma usullerinin de devreye girdiği görülmektedir⁴. Buna karşılık, hakkında özel bir soruşturma usulü

¹ RG, 04.12.1999, Sayı: 23896.

² RG, 17.12.2004, Sayı: 25673.

³ RG, 12.10.2004, Sayı: 25611.

⁴ Bu çerçevede; Cumhurbaşkanı, bakanlar ve milletvekilleri; Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay başkan ve üyeleri; Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeleri; hâkimler ve Cumhuriyet savcılar; diplomatik dokunulmazlığa sahip kişiler; NATO Sözleşmesi’ne taraf yabancı askeri görevliler; CMK m. 161/5 kapsamında en üst dereceli kolluk amirleri; asker kişiler; avukatlar ve noterler; yükseköğretim kurumları mensupları; adliye

öngörülmemiş kamu görevlileri bakımından CMK’da düzenlenen genel soruşturma hükümleri uygulanmaktadır. Bu çalışmada, yalnızca MKYK ile CMK’nin genel soruşturma hükümleri çerçevesinde kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetler ele alınmakta; kamu görevlilerinin tabi olabileceği diğer özel soruşturma usulleri ise çalışmanın kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Bu farklı soruşturma rejimleri, içerik bakımından aynı nitelikteki ihbar ve şikâyetlerin, kamu görevlisinin tabi olduğu soruşturma usulüne bağlı olarak iki farklı karar türü ile sonuçlandırılmasına yol açmaktadır. Nitekim MKYK kapsamında soruşturma başlatmaya elverişli olmadığı değerlendirilen ihbar ve şikâyetler hakkında *dilekçenin işleme konulmaması kararı* verilmekte; CMK’nın genel soruşturma hükümlerine tabi kamu görevlileri bakımından ise aynı nitelikteki ihbar ve şikâyetler *soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı* ile sonuçlandırılmaktadır. Bu kararların tabi olduğu yargı yollarının dahi farklılık göstermesi, ceza muhakemesinde çelişkili sonuçlar doğurabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, MKYK kapsamında öngörülen dilekçenin işleme konulmaması kararı ile CMK m.158/6’daki soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararının aynı alanda birlikte uygulanmasının, kamu görevlileri bakımından yapısal bir ön eleme sorunu yarattığını ortaya koymaktır.

Bu amaçla çalışmada, ilgili mevzuat ve içtihat birlikte değerlendirilmiş; iki karar türü normatif ve sistematik karşılaştırma yoluyla analiz edilmiştir.

Kamu görevlisi kavramı, çalışmanın yöntemsel çerçevesinde açıklığa kavuşturulması gereken temel bir terimdir. TCK’nin 6/1-c maddesi uyarınca kamu görevlisi, kamusal faaliyet ile kurulan fonksiyonel ilişkiyi esas almaktadır. Buna karşılık MKYK’da kullanılan “memur ve diğer kamu görevlileri” kavramı ise idare hukukuna içkin bir statü belirlemesi niteliğindedir ve yalnızca idari teşkilat içinde, asli ve sürekli nitelikte kamu hizmeti yürüten personel grubunu kapsamaktadır. Bu nedenle çalışmada, kamu görevlisi kavramı hem ceza hukuku anlamındaki geniş tanımı hem de MKYK’nın kişi bakımından daraltıcı kapsamı göz önünde bulundurularak iki ayrı hukuki çerçeve üzerinden ele alınmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu görevlileri hakkında ceza soruşturmasının başlatılmasına ilişkin genel çerçeve ortaya konulmaktadır. Bu bağlamda, Türk ceza hukukunda kamu görevlisi kavramının kapsamı, çalışmanın boyutu elverdiği ölçüde incelenmektedir. Söz konusu kapsamın belirlenmesi, aynı zamanda MKYK’nın uygulama alanının anlaşılmasına da katkı sağlamaktadır. Birinci bölümün devamında, ceza muhakemesinde suç iddiasının öğrenilme yollarından ihbar ve şikâyet kavramları genel hatlarıyla ele alınmaktadır. Bölümün son kıs-

personeli ile Kamu Denetçiliği Kurumu görevlileri hakkında, suçun niteliğine ve failin sıfatına göre anayasa, özel kanunlar veya meslek mevzuatında öngörülen özel soruşturma ve kovuşturma usulleri uygulanmaktadır. Sıfatları nedeniyle özel soruşturma usulüne tabi olan kamu görevlilerine ilişkin olarak bkz: Hasan Tahsin Gökcan ve Mustafa Artuç, *Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri (Memur Yargılaması)* (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2008) 560–772.

mında ise, ceza muhakemesinde soruşturmanın başlatılabilmesi için asgari eşik niteliği taşıyan basit suç şüphesi kavramı açıklanmaktadır.

İkinci ve üçüncü bölümlerde, MKYK’da düzenlenen ihbar ve şikâyet usulü ile CMK’de düzenlenen genel soruşturma usulü incelenmektedir. Bu çerçevede öncelikle her iki kanunun kapsamı belirlenmekte; ardından bu kanunlara tabi kamu görevlileri hakkında yapılan ve içerikleri itibarıyla soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetlerin hangi usul çerçevesinde değerlendirildiği ortaya konulmaktadır. Bu incelemenin devamında, söz konusu başvurular bakımından verilen dilekçenin işleme konulmaması ve soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararları ele alınmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde, dilekçenin işleme konulmaması kararı ile soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı karşılaştırılmakta ve sorunlu noktalara ilişkin bazı tespit ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

I. CEZA MUHAKEMESİNDE KAMU GÖREVLİSİ HAKKINDA CEZA SORUŞTURMASININ BAŞLATILMASI

A. KAMU GÖREVLİSİ STATÜSÜNÜN SORUŞTURMA USULÜNE ETKİSİ

1. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Kapsamında Görevlisi

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6. maddesinin 1/c bendinde kamu görevlisi, “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre Türk ceza hukuku bakımından bir kişinin kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı belirlenmesinde esas ölçüt, kamusal faaliyete katılımıdır⁵. Dolayısıyla kamu görevlisi kavramının sınırlarının belirlenebilmesi, kaçınılmaz olarak kamusal faaliyet kavramının açıklanmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte kamusal faaliyet kavramı gerek ceza hukuku gerek idare hukuku terminolojisinde yerleşik ve sınırları net bir kavram değildir. Bu kavramın kapsamlı biçimde açıklanması, çalışmanın amacını ve sınırlarını aşacaktır. Bu nedenle burada, yalnızca soruşturma usulü bakımından önem arz eden ölçüde açıklama yapmakla yetinilecektir.

TCK md. 6’da benimsenen tanım, oldukça geniş bir çerçeve çizmektedir. Kamusal bir faaliyetin varlığı ve kişinin bu faaliyetin yürütülmesine herhangi bir surette katılması, kamu görevlisi sayılmak için yeterli görülmüştür. Bu çerçevede bir örnek vermek gerekirse; kamusal bir faaliyet olan ceza muhakemesine farklı statüler altında katılan hâkimler, savcılar, avukatlar, bilirkişiler, tercümanlar, tanıklar ve kolluk personeli TCK kapsamında kamu görevlisi olarak kabul edil-

⁵ Nitekim bu husus madde gerekçesinde de “...Yapılan yeni tanıma göre, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegâne ölçüt, gördüğü işin bir kamusal faaliyet olmasıdır...” şeklinde ifade edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, ‘Türk Ceza Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/593)’ 408

mektedir. Bu kişilerin her biri, kamu görevlilerine özgü suçların faili olabilme niteliğini taşımaktadır.

Ne var ki, TCK kapsamında kamu görevlisi sayılmak, bu kişilerin tamamı bakımından aynı soruşturma usulünün uygulanacağı anlamına gelmemektedir. Aynı örnekten devam edecek olursak suçun niteliği ve görevle bağlantısına göre; hâkim ve savcılar hakkında 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu⁶, avukatlar hakkında 1136 sayılı Avukatlık Kanunu⁷; tercümanlar ve tanıklar bakımından CMK'nın genel hükümleri çerçevesinde soruşturma ve kovuşturma yapılması söz konusu olabilecektir. Buna karşılık, adliye de asayiş ve güvenliği sağlamakla görevli kolluk personeli yürüttükleri önleyici faaliyetler bakımından idari kolluk sıfatıyla görev yapmakta olduğundan bu kişiler hakkında MKYK uygulanacaktır. Cumhuriyet savcısının talimatı doğrultusunda suç soruşturmasına fiilen katılan adli kolluk personeli hakkında ise adli görevden doğan suçları bakımından. CMK'nın genel hükümleri uygulanacaktır.

Bu durum, kamu görevlilerinin yargılanmasında soruşturma usulü bakımından yeknesak bir rejim bulunmadığını ve ceza hukuku kapsamında aynı hukuki statüye sahip kişilerin, aynı kamusal faaliyete katılsalar dahi, farklı usul kurallarına tabi olabildiklerini ortaya koymaktadır. Zira soruşturma usulünün belirlenmesinde esas alınan ölçüt; failin TCK md. 6 kapsamında kamu görevlisi sayılması değil tabi olduğu personel statüsüdür.

2. MKYK Kapsamında Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri

MKYK, bazı kamu görevlileri bakımından ceza muhakemesinin genel hükümlerinden ayrılan özel bir soruşturma usulü öngörmektedir. Bu özel usulün uygulanacağı kişiler, Kanun'un 2. maddesinde “memurlar ve diğer kamu görevlileri” olarak belirtilmiştir⁸. Anılan maddede, kanunun kapsamının “...Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar...” ile sınırlı olduğu hüküm altına alınmıştır. Özel soruşturma usullerine tabi olan kamu görevlileri ile suçun niteliği gereği farklı bir soruşturma usulüne tabi olan kamu görevlileri Kanun'un kapsamı dışında tutulmuştur.

⁶ RG, 26.02.1983/17971.

⁷ RG. 07.04.1969/13168.

⁸ Belirtmek gerekir ki, MKYK'da “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” şeklinde yapılan ayırım, ceza hukuku bakımından bağımsız bir kavramsal kategoriye işaret etmemekte; aksine, TCK'da düzenlenen “kamu görevlisi” kavramının alt görünüm biçimlerini oluşturmaktadır. Bu kapsamda, anılan Kanun çerçevesinde “memur” veya “kamu görevlisi” olarak nitelendirilen kişilerin tamamı, ceza hukuku uygulaması bakımından TCK m. 6/1-c hükmü uyarınca “kamu görevlisi” olarak kabul edilmektedir. Nitekim Türk Ceza Kanunu, mülga 765 sayılı Türk Ceza Yasası döneminde kullanılan memur, kamu hizmetlisi veya kamu görevi gören gibi kavramları terk etmiş; kamusal faaliyete katılım ölçütünü esas alarak bu kişilerin tamamını “kamu görevlisi” üst kavramı altında toplamıştır.



Kanun, kamu hizmetinin idari örgütlenmesi içinde yer alan ve görevleri dolayısıyla idari hiyerarşi ve denetim ilişkisine tâbi bulunan kamu görevlileri hakkında adli soruşturma başlatılabilmesi için işletilmesi gereken bir izin mekanizması tesis etmektedir.

Belirtmek gerekir ki Kanun'da ifade edilen “memur” ve “kamu görevlisi” kavramları idare hukukuna göre tanımlanmıştır⁹. Bu nedenle ceza hukuku anlamında kamu görevlisi sayılmalarına rağmen, idari teşkilat ve hiyerarşi içinde yer almayan kişiler ile bazı özel statülü kamu görevlileri MKYK kapsamında değerlendirilmemektedir¹⁰.

Danıştay 1. Dairesi'nin 2000/29E. ve 2000/59K. sayılı ve 17.04.2000 tarihli 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun duraksamaya neden olan maddelerinin incelenmesine ve varılan sonuçlarla ilgili açıklamaları içeren kararında MKYK kapsamındaki kamu görevlilerinin kimler olduğu şu şekilde açıklanmıştır: “...kamu hizmeti, umuma arzedilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, anayasanın 128 inci maddesinde de belirtildiği gibi genel idare esaslarına göre yürütülür. Asli ve sürekli görevler, genel idare esaslarına göre, kamu gücü kullanılarak yürütülen görevlerdir. Bu görevlerde kamu gücünü kullanarak çalışanlar ise, kamu görevlileridir. Kamu görevlileri, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde yönetime kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olarak çalışan, kendilerine kadro tahsis edilen, bütçeden ödeme yapılan ve haklarında yasalarda belirlenen özel kurallar uygulanan memurlar ile diğer kamu görevlileridir...”

Bu çerçevede MKYK, ceza hukuku anlamında kamu görevlisi kabul edilen kişiler arasında, yalnızca belirli bir grubu kapsama alan ve bu grup bakımından özel bir soruşturma rejimi kuran bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Başka bir ifadeyle, MKYK kapsamına giren memurlar ve diğer kamu görevlileri, TCK md.

⁹ Ramazan Çağlayan, ‘Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin MKYKun Hakkında Bir Değerlendirme’ (2003) VII Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 105, 127.;Ali Akyıldız, ‘Memur Yargılamasında İdari Sürec’ (2001) 5 Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 30.

¹⁰ Nitekim Kanun’un genel gerekçesinde; mülga Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat (MMHKM)’ın yürürlükte olduğu dönemde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 8.8.1941 tarih ve 1255 sayılı yorum kararı uyarınca Türk Ceza Kanunu’nun memur saydığı kişilere uygulanması benimsendiğinden, başka bir ifadeyle memuriyet statüsünde bulunmayan kişiler de bu rejim kapsamına dâhil edilmiş olduğundan sistemin kapsamının aşırı biçimde genişlediği ve bu durumun uygulamada sorunlara neden olduğu vurgulanmaktadır. Madde gerekçesinde de açıklanan nedenle MKYK ile izin sistemine tâbi personel grubu daraltılmıştır. Onur Ender Aslan, ‘Memurların Yargılanması Hakkında Yeni Yasa Üzerine Düşünceler’ (2000) 33 Amme İdaresi Dergisi 59, 64.

6 anlamında kamu görevlisi sayılan kişilerin tamamını değil, belirli bir kısmını ifade etmektedir.

B. KAMU GÖREVLİSİ HAKKINDA İLERİ SÜRÜLEN SUÇ İDDİASININ ÖĞRENİLME YOLLARI: İHBAR VE ŞİKÂYET

1. Genel Olarak

Bilindiği üzere ceza muhakemesinde soruşturma evresi, Cumhuriyet savcısının bir suçun işlendiği izlenimi veren bir hali öğrenmesiyle başlar (CMK md.160/1). Ancak soruşturmanın başlaması için Cumhuriyet savcısının bir olaydan haberdar olması tek başına yeterli değildir; savcının, somut olayda bir suçun işlendiğine dair başlangıç niteliğinde bir şüphenin olduğu kanaatine varması gerekir. Cumhuriyet savcısının suç şüphesinden haberdar olması ise esas olarak ihbar, şikâyet veya re'sen öğrenme suretiyle gerçekleşmektedir¹¹.

Bu çerçevede ihbar ve şikâyet, Cumhuriyet savcısının bir suç işlendiği iddiasından üçüncü kişiler tarafından haberdar edilmesini sağlayan bildirimlerdir. Her iki bildirim de ortak amacı, soruşturma makamlarını bir suç işlendiği şüphesi hakkında bilgilendirmektir. Bununla birlikte şikâyet, ihbardan farklı olarak, şikâyete tâbi suçlar bakımından yalnızca suçu bildirme işlevi görmemekte; aynı zamanda failin cezalandırılmasına yönelik olarak suçtan zarar görenin irade açıklamasını da içermektedir¹². Bu nedenle şikâyet, ihbardan farklı olarak salt bir suçtan haber alma şekli değil aynı zamanda yargılamanın her aşamasında bulunması gereken bir muhakeme şartıdır¹³.

2. İhbar Kavramı

İhbar, bir suçun işlendiğinin herhangi bir kişi tarafından yetkili makamlara bildirilmesidir¹⁴. Re'sen takip edilen suçların işlendiğine ilişkin olarak yapılan her bildirim ihbar niteliği taşır¹⁵.

Kural olarak kişilerin işlenmekte olan veya sona ermiş olmakla birlikte meydana getirebileceği sonuçların önlenmesi ya da sınırlandırılması mümkün bulunan suçlar bakımından suçu bildirme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu hâllerde ihbar bir haktan ziyade, yükümlülük niteliği taşımaktadır¹⁶.

¹¹ Bahri Öztürk ve diğerleri, *Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku* (Güncellenmiş 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024) 792.

¹² Devrim Güngör, *5237 ve 5271 Sayılı Kanunlar Işığında Şikâyet Kurumu* (Yetkin Yayınları 2009) 55.

¹³ ibid 31.

¹⁴ Öztürk ve diğerleri (n 12) 598.

¹⁵ Cumhur Şahin ve Neslihan Göktürk, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 16. Bası, Seçkin Yayıncılık 2025) 59.

¹⁶ Anılan yükümlülüğün yerine getirilmemesi ise TCK md. 278 kapsamında cezai yaptırıma bağlanmıştır. Buna karşılık, işlenmiş ve sonuçları da sona ermiş bulunan suçlar bakımından, herkes için geçerli



Şikâyetten farklı olarak, ihbar anonim olabilir. Ancak önemle belirtmek gerekir ki MKYK kapsamındaki memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbarların isimsiz olması kabul edilmemiş, ihbarda bulunan kişinin doğru kimlik bilgileri ve imzasının bulunması benimsenmiştir. Bu zorunluluk ancak, iddianın şüpheye mahal vermeyecek derecede geçerli belgelerle ortaya konması halinde ortadan kalkar ve isimsiz ihbarlar da işleme konulabilir. Diğer taraftan 5271 sayılı CMK kapsamında yapılan ihbarların isimsiz olması mümkündür ve bu durum ihbarın işleme alınmaması sonucu doğurmaz¹⁷.

3. Şikâyet Kavramı

Ceza hukukunda suçların re'sen soruşturulması esastır. Ceza soruşturmasının kamusalılığı ve mecburiliği ilkeleri uyarınca, bir suçun işlendiğine dair şüpheden haberdar olan soruşturma makamları, herhangi bir talebe ihtiyaç duymaksızın kendiliğinden harekete geçerek olayın aslını araştırmaya başlarlar¹⁸. Ancak kanunda açıkça öngörülmüş olması kaydıyla, bazı suçların soruşturulması ve kovuşturulması şikâyet şartına bağlanmıştır. Bu durumda, şikâyet hakkına sahip kişinin suç teşkil eden fiil hakkında failin cezalandırılmasını talep etmesi söz konusu olmadıkça suç isnat edici nitelikteki işlemler yapılamaz¹⁹. Soruşturma aşamasında şikâyet şartının gerçekleşmeyeceğinin anlaşılması halinde ise kovuşturma yapılmasına yer olmadığı kararı verilir.

Suçun şikâyete tâbi olmadığı hâllerde ise, suçtan zarar gören kişi tarafından yapılan bildirim, cezalandırma talebi içerse dahi ihbar niteliğini korur. Aynı şekilde, şikâyete tâbi suçlar bakımından, şikâyet hakkına sahip olmayan üçüncü kişiler tarafından yapılan suç bildirimleri de hukuki niteliği itibarıyla ihbar olarak değerlendirilmelidir²⁰.

Şikâyet hakkının kullanılabilmesi bakımından kanun koyucu tarafından hak düşürücü bir süre öngörülmüş olup buna göre şikâyet hakkının, fiilin veya failin öğrenilmesinden itibaren altı ay içinde kullanılması zorunlu tutulmuştur (TCK md. 73/1-2).

genel bir ihbar yükümlülüğü öngörülmemiştir. Ancak suçu bildirme yükümlülüğünün, özellikle bazı meslek grupları açısından daha geniş biçimde düzenlendiği görülmektedir. Bu kapsamda kamu görevlileri, görevleriyle bağlantılı olarak ve re'sen kamu adına soruşturulan bir suçu öğrendiklerinde, suç sona ermiş olsa dahi, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlüdürler (TCK md. 279). Hekimler ve diğer sağlık mesleği mensupları ise, görevlerini icra ettikleri sırada bir suçun işlendiği yönünde belirtiyile karşılaşmaları hâlinde, bu durumu yetkili makamlara bildirmek zorundadır (TCK md. 280).

¹⁷ Nur Centel ve Hamide Zafer, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Yenilenmiş ve Gözden Geçirilmiş 22. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ 2024) 105.

¹⁸ ibid 124.

¹⁹ ibid 106.

²⁰ Şahin ve Göktürk (n 11) 61.

C. CEZA SORUŞTURMASININ BAŞLATILMASI İÇİN ZORUNLU EŞİK: BASİT SUÇ ŞÜPHESİNİN VARLIĞI

Ceza muhakemesi, başından sonuna kadar bir suç şüphesi değerlendirme süreci olarak kurgulanmıştır. Bu süreçte, bir suçun işlendiğine dair basit suç şüphesinin varlığıyla soruşturmaya başlanmakta; suçun işlendiği yönünde yeterli şüpheye ulaşıldığında iddianame düzenlenmekte, iddianamenin kabulüyle kovuşturma aşamasına geçilmekte; suçun işlendiği veya işlenmediği yönündeki şüphenin muhakeme sonunda yenilip yenilmediğinin tespitiyle ise süreç sona ermektedir²¹. Bu çerçevede, soruşturma aşamasından hüküm verilmesine kadar gerçekleştirilen tüm muhakeme işlemleri, şüphenin ortadan kaldırılıp maddi hakikate ulaşılması amacına yöneliktir²².

Bilindiği üzere soruşturma evresi kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen süreci ifade etmektedir (CMK md.2-e). Kanunda soruşturmanın başlatılmasına esas alınacak şüphenin derecesi açıkça düzenlenmemiştir. Öğretide ise soruşturmanın başlatılabilmesi için, suç işlendiğine dair basit nitelikte bir şüphenin varlığının gerektiği vurgulanmaktadır²³. Basit şüphe kimi yazarlarca soruşturmayı başlatan şüphe²⁴ veya başlangıç şüphesi şeklinde de ifade edilmektedir²⁵.

Basit şüphe, rasyonel akıl yürütme neticesinde ilk bakışta ve kolayca dışlanamayan bir ihtimali ifade etmektedir. Yenisey, şüphenin kuvvet dereceleri konusunda “başlangıç şüphesini” *bir duvar* olarak tarif etmektedir²⁶. Yazara göre; ceza muhakemesinde şüphenin farklı dereceleri bulunmakla birlikte, soruşturmayı başlatan başlangıç şüphesi, keyfiliğe karşı aşılması gereken bir eşiktir. Bu eşik, “her iddiayı soruşturmaya dönüştürme” yaklaşımını engelleyerek hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerinin de himaye edilmesine hizmet eder²⁷. Soruşturmaya başlanabilmesi için başlangıç şüphesinin aranması, soruşturma yetkisinin sı-

²¹ Feridun Yenisey ve Ayşe Nuhoğlu, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Güncellenmiş 13. baskı, Seçkin Yayıncılık 2025) 638.

²² Muhakeme sonucunda, suçun işlendiği yönündeki şüphe sanık aleyhine kesin olarak yenilemezse, başka bir ifadeyle şüphe sanık lehine varlığını koruyorsa, *şüpheden sanık yararlanır* ilkesi gereğince beraat kararı verilir (CMK md.223/2-e). Elbette şüphenin sanık lehine kesin olarak yenilmesi halinde de ceza muhakemesi süreci beraat kararı ile sonuçlanacaktır (CMK md.2-b). Buna karşılık, suçun işlendiği yönündeki şüphenin sanık aleyhine kesin delillerle ortadan kaldırılması hâlinde, sanık hakkında mahkûmiyet hükmü tesis edilir (CMK md.223/5).

²³ Centel ve Zafer (n 12) 71.

²⁴ ibid 98.

²⁵ Öztürk ve diğerleri (n 12) 439; Veli Özer Özbek, Koray Doğan ve Pınar Bacaksız, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (17. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025) 162.

²⁶ Feridun Yenisey, ‘Lekelenmeme Hakkı ve Masumiyet Karinesi’ *Masumiyet Karinesi ve Lekelenmeme Hakkı Sempozyumu* (TC Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü Yayınları 2022) 235.

²⁷ Berrin Akbulut, ‘Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı (CMK m. 158/6)’ (2022) 10 Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi-Journal of Penal Law and Criminology 153, 158.



nırsız bir müdahale alanına dönüşmesini önleyen zorunlu bir filtredir. Başlangıç şüphesi eşiği aşılmadan kişiye şüpheli sıfatı verilemez.

Önemle belirtmek gerekir ki ihbar veya şikâyet yoluyla soruşturma makamlarının bir suç iddiasından haberdar edilmesi, her durumda soruşturmanın başlatılmasını zorunlu kılmamakta; aksine bu başvuruların, basit suç şüphesini doğurmaya elverişli olup olmadıkları yönünden ayrıca değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda ihbar ve şikâyet, yetkili mercilerin bir suçun işlendiğine ilişkin bir iddiadan haberdar edilmesini sağlayan bildirim yolları olup, suç şüphesinin değerlendirilmesine vesile olan araçlar niteliğindedir. Diğer taraftan Yargıtay, Cumhuriyet savcılığına veya adli kolluğa ihbar ve şikâyetin yapılmasıyla soruşturmanın başladığı görüşündedir²⁸. Yargıtay'ın kabulü yerinde olmakla birlikte her durumda geçerli değildir. İhbar veya şikâyetin alınmasıyla soruşturmanın başladığı kabulü, ancak bu ihbar veya şikâyetin basit suç şüphesi teşkil etmesi hâlinde mümkündür. Basit suç şüphesi eşiğini aşmayan ihbar veya şikâyetler soruşturma evresini başlatma niteliğini haiz değildir; bu durumda ihbar veya şikâyet üzerine yapılan işlem, soruşturmanın yürütülmesi değil, soruşturma koşullarının bulunmadığının tespitidir.

II. 4483 SAYILI MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUN KAPSAMINDA SORUŞTURMA BAŞLATMAYA ELVERİŞLİ OLMAYAN İHBAR VE ŞİKÂYETLER

A. MKYK HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Kamu görevlilerinin suç teşkil eden fiilleri bakımından özel bir muhakeme usulüne tabi tutulmasının gerekliliği, MKYK ile yürürlükten kaldırılan 1913 tarihli *Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat* (MMHKM) döneminden itibaren öğretilerde tartışma konusu olmuştur.²⁹

²⁸ “...CMK'nın 2. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde soruşturmanın 'Kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evre' olarak tanımlanması, aynı Kanun'un 158. maddesinde suça ilişkin ihbarın Cumhuriyet savcılığı veya kolluk makamlarına yapılabileceğinin belirtilmesi, suçüstü hâli gibi durumlarda kolluğa gerekli tedbirleri almaya olanak veren düzenlemelerin mevcut olması, anılan Kanun'un 160. maddesindeki suç haberini alan Cumhuriyet savcısının işin gerçeğini araştırmaya başlayacağı şeklindeki hükmün soruşturmanın başlangıç anını gösteren bir hüküm değil Cumhuriyet savcısının soruşturma yapma veya yaptırma yükümlülüğü ve konumunu ifade eden bir düzenleme olması hususları birlikte değerlendirildiğinde, Cumhuriyet savcılığına veya Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları ile görev yapan adli kolluğa ihbar veya şikâyette bulunulması hâlinde de soruşturma başlamış olacaktır...” YCGK., 30.06.2020, 388/332, <www.lexpera.com.tr>

²⁹ Öğretilerdeki tartışmalara ilişkin olarak, birbirine cevaben kaleme alınmış değerlendirmeler için bkz: Ahmet Zeyneloğlu, 'Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un Anayasaya Aykırılık Derecesi' (1962) 53 Adalet Dergisi 766 (Kanun'un Anayasa'ya aykırı olduğu yönünde); Ahmet Erdoğan, 'Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun Kaldırılması Özleminde Olanlar' (1963) 34 İdare Dergisi 57 (özel muhakeme usulünün gerekliliği yönünde).

Kamu görevlilerinin yargılanması bakımından özel bir muhakeme usulü öngörülmesini savunanlar, öncelikle kamu hizmetinin sürekliliği ilkesine vurgu yapmaktadır. Bu görüşe göre, kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle sık ve çoğu zaman temelsiz ihbarlara maruz kalmaları, kamu hizmetinin etkin ve kesintisiz biçimde yürütülmesini olumsuz etkileyebilir³⁰. Ayrıca idarenin işleyişinin, ceza soruşturmaları yoluyla keyfi biçimde aksatılmasının önlenmesi ve kamu görevlilerinin görevlerini baskı altında kalmaksızın yerine getirebilmelerinin sağlanması, kamu görevlilerinin yargılanmasında özel usul öngörülmesinin başlıca gerekçeleri arasında gösterilmektedir. Memurların özel yargılama usullerine tabi olmasına taraftar olan görüşler, bu durumun bir ayrıcalık değil güvence olduğunu vurgulamaktadır³¹.

Diğer taraftan kamu görevlilerinin özel yargılama usulüne tabi olmalarına karşı çıkan da pek çok görüş bulunmaktadır³². Öncelikle, ceza muhakemesinin başlatılıp başlatılmamasına ilişkin değerlendirme yetkisinin yargı organlarından alınarak idari mercilere bırakılması, yargısal soruşturma ilkesine aykırı bulunduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir³³. İdarenin, ceza muhakemesinin başlangıç aşamasında belirleyici bir rol üstlenmesi, ceza adaletinin tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından sakıncalı görülmektedir³⁴.

İkinci olarak, kamu görevlileri bakımından özel bir soruşturma rejiminin öngörülmesinin eşitlik ilkesi açısından tartışmalı olduğu ileri sürülmektedir³⁵.

³⁰ Bu yönde erken dönem öğretilerde bkz: Sıddık Sami Onar, *İdare Hukuku İdari Teşkilat-Amme İdarelerinin Vazife Sahahiyetleri-Amme Hizmetlerinin Temşiyet Tarzları* (İstanbul Bozkurt Matbaası 1934) 263.

“...Kamu görevinin etkin ve kesintisiz biçimde sürdürülmesi ve soruşturulmasında kamu yararı bulunmayan kimi iddialarla ilgili gereksiz işlem yapılmasının önüne geçilmesi amacıyla kamu görevlilerinin bağlı oldukları yasalara göre özel soruşturma usulleri öngörülmüştür...” YCGK., 08.06.2021, 541/251

³¹ Aslan (n 11) 75; İbrahim Pınar, *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Disiplin ve Ceza Soruşturması ile Yükseköğretim Öğrencileri Hakkında Disiplin Soruşturması Esasları* (Güncellenmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025) 947.

³² Kamu görevlilerinin yargılanmasında izin sisteminin benimsenmesine yönelik eleştiriler için bkz: Selçuk, Sami, *Kamu Görevlilerinin Yargılanması* (Yetkin Yayınları 2017).

³³ İlyas Şahin, ‘MKYK’da Öngörülen Ön İnceleme Görevlisinin Yetkileri ve Bu Çerçevede İzin Sisteminin Gerekliği Hakkında Değerlendirme’ (2015) XIX Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 249, 314.

³⁴ Bu yönde bkz: Uğur Mumcu, ‘Türk Hukukunda Memurların Yargılanması’ (1971) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 182. “İlk soruşturmanın idari makamlar tarafından yapılmasının büyük sakıncası da, İdarenin istediği memuru koruyup, suistimalleri ve suçları kapatabilmesidir. Türkiye gibi, devlet bürokrasisinin siyasal iktidar emrinde teminatsız olduğu bir ülkede, suç ve suçluların idare makamları tarafından korunması endişesi, sanırız ki son derece ciddidir.”

³⁵ Ramazan Çağlayan, ‘Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 sayılı Kanun Hakkında Bir Değerlendirme’ (2003) VII Erzincan Binalı Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 105, 110.



Bu eleştirii, ceza hukuku anlamında kamu görevlisi kabul edilen kişilerden bir kısmının özel bir soruşturma usulüne tâbi tutulmasına karşılık, aynı suç tipi ve yaptırımla muhatap olacak diğer bir kısmının bu usule tabi olmaması bakımından da geçerlidir³⁶.

Son olarak, özel muhakeme usulünün uygulamada ceza muhakemesini geciktiren ve karmaşıklaştıran bir etki doğurduğu; idari izin sürecinin uzunluğu ve sonuçlarının belirsizliği nedeniyle ceza soruşturmalarının etkinliğini azalttığı da sıklıkla dile getirilmektedir³⁷.

MKYK, bazı kamu görevlileri hakkında görevleri nedeniyle işledikleri iddia edilen suçlar bakımından soruşturma yapılabilmesini izin şartına bağlamaktadır³⁸. Kanun'un genel gerekçesinde; Kanun'un temel amacının, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken keyfi ve dayanaksız suç isnatlarıyla karşı karşıya kalmalarını önlemek, kamu hizmetinin sürekliliği ile idarenin etkin işleyişi

³⁶ Burada ifade edilmek istenen husus, MKYK'nın uygulama alanının genişletilmesi gerektiği yönünde bir öneri değildir. Aksine, 4483 rejimi, kamusal faaliyete katılımın niteliği ve yoğunluğu bakımından idare ile istihdam ilişkisi içinde bulunan kişileri esas alan dar ve teknik bir koruma mekanizması öngörmektedir. Sorun, bu dar ve seçici muhakeme rejimine karşılık, Türk Ceza Kanunu'nda kamu görevlisi kavramının kamusal faaliyete herhangi bir biçimde katılımı yeterli gören son derece geniş bir ölçütle tanımlanmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu geniş tanım sonucunda, kamusal faaliyetin yalnızca sınırlı bir yönüne dolaylı olarak katılan kişiler ile idari hiyerarşi içinde kamu gücü kullanan, karar alma yetkisine sahip ve kamusal etki alanı yüksek olan kişiler, ceza hukuku bakımından aynı statü altında değerlendirilmekte; buna karşılık ceza muhakemesi, bu kişiler arasında fiilen bir ayırım yapmaktadır. Oysa kamusal faaliyete katılımın biçimi ve yoğunluğu, yalnızca usul hukuku bakımından değil, maddi ceza hukuku bakımından da farklı sorumluluk rejimlerini haklı kılabilecek bir ölçüt olarak değerlendirilmelidir. Bu yönüyle sorun, ceza muhakemesinin daraltıcı etkisinde değil; ceza hukukunun, kamusal yetki kullanımındaki farklılıkları yeterince dikkate almayan yeknesak kamu görevlisi tanımında ortaya çıkmaktadır.

³⁷ Şahin (n 34) 315.

³⁸ Öğretide kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin özel muhakeme usulleri bakımından geliştirilen modeller genel olarak *yargısal sistem* ve *yönetmel sistem* olmak üzere iki ana başlık altında toplanmaktadır. Yargısal sistemde, kamu görevlileri hakkında ceza soruşturmasının başlatılmasına ilişkin karar tamamen yargı organlarına bırakılmakta; suç işlendiği yönünde basit şüphenin varlığı hâlinde herhangi bir idari izin veya ön değerlendirme mekanizmasına yer verilmeksizin genel ceza muhakemesi usulü işletilmektedir. Buna karşılık yönetmel sistemde, ceza muhakemesine geçiş veya ceza muhakemesinin belirli aşamaları idari mercilerin karar ve faaliyetlerine bağlanmakta; idare, soruşturmanın başlatılması veya yürütülmesi üzerinde doğrudan ya da dolaylı bir etkiye sahip olmaktadır. Yönetmel sistem, idarenin ceza muhakemesi sürecine hangi aşamada ve ne ölçüde dâhil olduğuna bağlı olarak öğretide *tahkik sistemi*, *muhakeme sistemi* ve *izin sistemi* olmak üzere üç alt başlık altında incelenmektedir. Tahkik sisteminde, kamu görevlileri hakkında hazırlık soruşturması bütünüyle idari merciler tarafından yürütülmekte olup mülga Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat bu sistemin tipik bir örneğini oluşturmaktadır. Muhakeme sisteminde ise yalnızca soruşturma değil, kovuşturma aşaması da idari izne bağlanmakta; bu yönüyle yargı yetkisinin devredilmezliği ilkesi bakımından ciddi eleştirilere konu olmaktadır. İzin sisteminde ise idarenin rolü, soruşturmanın başlatılıp başlatılmayacağına ilişkin ön karar ile sınırlı tutulmuş olup, Türk hukukunda yürürlükte bulunan MKYK bu sistemin güncel örneğini teşkil etmektedir. Memur yargılamasında uygulanan sistemler hakkında açıklamalar için bkz: Gökcan ve Artuç (n 5) 287–289; Selman Sacit Boz, *Memur Yargılanmasında İzin ve İtiraz Süreci* (Birinci baskı, Seçkin Yayıncılık 2014) 21–29.

ve saygınlığını güvence altına almak olduğu ifade edilmektedir³⁹. Bu yönüyle Kanun, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili suçları bakımından adli soruşturmanın başlatılmasını idari bir ön değerlendirme sürecine tâbi kılmaktadır⁴⁰. Bu nedenle öğretide bazı yazarlar tarafından MKYK'nın özel ceza yasası olmadığı, idare hukukuna ilişkin özel bir idari usul kanunu olduğunu ifade edilmektedir⁴¹.

Yukarıda ifade edildiği üzere Kanun'un kişi yönünden kapsamı, "memurlar ve diğer kamu görevlileri" ile sınırlıdır. Bu kişiler, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürüttüğü kamu hizmetlerine, kanunla veya yetkili makamlarca verilen bir göreve dayanarak katılan kimselerdir (MKYK md.2).

Kanunun suç yönünden kapsamı ise görev nedeniyle işlenen suçlarla sınırlanmıştır⁴². Bu çerçevede kamu görevlisinin işlediği adi suçlar, görev sırasında işlenmiş olsa bile genel soruşturma usulüne tabi olacaktır⁴³. Yine, ağır ceza gerektiren suçüstü hali ile disiplin hükümleri Kanun kapsamı dışındadır. İlaveten MKYK'ya, 4778 sayılı Kanunla eklenen hükümlerle, 765 sayılı TCK'nın 243 ve 245. maddelerine dayalı soruşturma ve kovuşturmaları da izin rejimi dışında bırakmıştır⁴⁴.

³⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi, 'Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu' 2 <<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c017/tbmm21017021ss0198.pdf>>.

⁴⁰ Aslan (n 11) 71.

⁴¹ Selman Sacit Boz, *Memur Yargılanmasında İzin ve İtiraz Süreci* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2014) 61.

⁴² "...Görev sebebiyle işlenen suçlar memuriyet görevinin ifası nedeniyle işlenen suçları içermektedir. Suçun memuriyet görevinden doğmuş sayılması için memuriyet işleriyle ilgili olması, diğer bir anlatımla suçu doğuran fiil ile kişinin görevi arasında illiyet bağı bulunması gerekmektedir. Danıştay 1. D., 17.04.2000,29/59

⁴³ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 24. maddesinde; "Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılmasının özel hükümlere tabi olduğu" belirtilmektedir. Oysa MKYK'daki özel soruşturma usulü devlet memurunun göreviyle ilgili işlediği suçları kanun kapsamına alırken, görevi sırasında işlediği suçları kapsam dışında bırakmaktadır. Ancak MKYK özel kanun olduğundan buradaki düzenleme esas alınacaktır. Çağlayan (n 36) 117; Aslan (n 11) 68.

⁴⁴ Mülga 765 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri, memurların kötü muamele ve müessir fiil niteliğindeki davranışlarını konu alan suç tiplerini düzenlemekteydi. 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlükten kalkmasıyla birlikte, diğer mevzuatta bu Kanun'a yapılan yollamaların akıbeti 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un (RG, 12.11.2004/25641) 5. maddesi uyarınca belirlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre, mevzuatta mülga 765 sayılı Kanun'a yapılan yollamalar, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun karşılık gelen hükümlerine yapılmış sayılır. Belirtmek gerekir ki 765 sayılı Kanun'da memurların kötü muamele ve müessir fiillerine ilişkin olarak öngörülen suç tiplerinin karşılığı, 5237 sayılı TCK'da tek bir maddede toplanmamış; fiilin niteliğine göre işkence (m. 94-95), eziyet (m. 96), kasten yaralama (m. 86-87) ve zor kullanma yetkisinin aşılması (m. 256) hükümleri içinde yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla, uygulamada 765 sayılı Kanun'a yapılan bu nitelikteki yollamaların, 5252 sayılı Kanun m. 5 uyarınca, somut fiilin mahiyetine göre anılan hükümlere yapılmış sayılması gerektiği kabul edilmektedir. "... Kolluk görevlileri hakkında yürütülen kötü muamele iddiasının MKYK'nın 2. maddesinin beşinci fıkrasına göre izin şartına bağlı olmadığı göz ardı edilerek dilekçenin işleme konulmasına karar

MKYK'nın uygulanması bakımından başka kanunlarda da istisnalar öngörül-
müş olup bu istisnalar yönünden genel muhakeme usulü uygulanır⁴⁵.

MKYK'nın benimsediği yöntem, kamu görevlileri bakımından suç şüphesinin öğrenilmesiyle birlikte ceza muhakemesinin doğrudan başlatılmasını engelleyen bir izin sistemi üzerine kuruludur. İzin, bir muhakeme şartıdır⁴⁶. Kanun kapsamına giren bir kamu görevlisi hakkında ortaya çıkan suç şüphesi, Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan soruşturma konusu yapılamamaktadır. Zira öncelikle suç şüphesi teşkil eden fiil bakımından kanuna göre yetkili merciiin soruşturma izni vermesi gerekmektedir. Bu aşamada izin merci, suç şüphesi teşkil eden olay hakkında bir ön inceleme başlatmakta ve yapılan ön inceleme sonucunda soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar vermektedir.

Önemle belirtmek gerekir ki soruşturma izni öncesinde gerçekleştirilen ön inceleme faaliyetleri ceza muhakemesi evresine dâhil edilmemekte, bütünüyle idari nitelikte kabul edilmektedir⁴⁷. Buna karşılık soruşturma izninin verilmesiyle

verilmiştir. Bu durum kamu görevlilerinin ceza soruşturmasından muaf tutulduğu izlenimine yol açabilir..." (Mustafa Felhan [2. B.], B. No: 2019/34998, 10/1/2024, § ...)

⁴⁵ Bu çerçevede adli görevlerden doğan suçlar ile CMK m. 161 kapsamında adli kolluk faaliyetleri sırasında işlenen fiiller; kamu görevlisi aleyhine suç uydurma fiilleri; sıkıyönetim kanunu kapsamına giren suçlar; İcra ve İflas Kanunu'nun 357. maddesi kapsamındaki suçlar; Atatürk aleyhine işlenen suçlar; seçim suçları; özel görevli ağır ceza mahkemelerinin görevine giren suçlar ile Cumhuriyet savcısı veya mahkeme tarafından istenen bilgilerin verilmemesi fiilleri bakımından MKYK hükümleri uygulanmaz. Ayrıca Çocuk Koruma Kanunu'ndan kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesi sırasında işlenen suçlar; gerçeğe aykırı yeşil kart alınması, düzenlenmesi veya bu karttan yararlandırma suçları; hâkim ve savcıların usulsüz arama, yakalama ve sorguya çekme fiilleri; hâkim ve savcılar hakkında iftira niteliğindeki kötü niyetli şikâyetler; müfettiş ve muhakkiklerin, 3628 sayılı Kanun kapsamındaki suçların işlendiğini öğrenmelerine rağmen ihbar görevini yerine getirmemeleri; 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda düzenlenen irtikâp, rüşvet, zimmet, kaçakçılık, ihaleye fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması, gerçeğe aykırı mal bildiri ve haksız mal edinme gibi suçlar yönünden de izin sistemine başvurulması söz konusu değildir. Gökcan ve Artuç (n 4) 493–559.

⁴⁶ Öztürk ve diğerleri (n 12) 52. Diğer taraftan Yenisey ve Nuhuğlu ise izin şartı bakımından aktif ve pasif izin olmak üzere bir ayırım yapmakta ve sadece pasif iznin muhakeme şartı olduğunu ifade etmektedirler. Aktif izin ise fiil ile değil çoğunlukla fail ile ilişkilidir. MKYK kapsamındaki izin şartı ise aktif izin kapsamında olup bir çeşit "memurluk dokunulmazlığı"dır. Yenisey ve Nuhuğlu (n 18) 656.

⁴⁷ Soruşturma izni öncesi işlemlerin idari niteliği ve itiraz merciiinin idari fonksiyonu hakkında değerlendirmeler için bkz: Barış Karahan, 'MKYK Uyarınca İtiraz Merciiinin İdari Niteliği Sorunu' (2024) 14 Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi 418.

Nitekim MKYK kapsamında verilen soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararlarına karşı yapılan itirazların, Danıştay ve bölge idare mahkemeleri tarafından incelenmesinin yargısal bir işlev teşkil etmediği; bu mercilerce verilen kararların kesin idari karar niteliğinde olduğu, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 28.01.2010 tarih ve E.2007/704, K.2010/83 sayılı kararında açıkça kabul edilmiştir. Anılan kararda, soruşturma açılmamasına ilişkin kararların hukuki sonuç doğuran, kesin ve yürütülmesi gereken idari işlemler olduğu; bu işlemlerin incelenmesine ilişkin olarak Kanun'da özel bir merci öngörülmemiş olmakla birlikte, bu nitelikteki işlemlere karşı yargı yolunu kapatan açık bir yasa hükmü de bulunmadığından, idari davaya konu edilebilecekleri belirtilmiştir. Danıştay'ın yerleşik içtihadı da bu yöndedir. "...MKYKa göre soruşturma izni vermeye yetkili

birlikte ceza muhakemesi süreci genel rejime tâbi hâle gelmekte; soruşturmanın yürütülmesine ilişkin yetki ve sorumluluk bütünüyle Cumhuriyet savcısına geçmektedir⁴⁸.

B. İHBAR VE ŞİKÂYET USULÜ

MKYK'nın 4. maddesi uyarınca, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin belirli şekli ve maddî şartları taşıması zorunludur. Bu şartları taşımayan başvurular, ön inceleme sürecine dahi geçilmeksizin dilekçenin işleme konulmaması kararıyla sonuçlandırılmaktadır.

MKYK'nın 4/1-2. ve 5. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Kanun kapsamına giren suçlar bakımından ihbar ve şikâyetin yapılabileceği merciler ile bu mercilerin başvuruyu öğrenmeleri hâlinde yerine getirmeleri gereken işlemlerin açık biçimde ayrıştırıldığı görülmektedir. Buna göre Kanun, ihbar ve şikâyetin yapılabileceği tek bir merci öngörmemekte; aksine başvurunun hangi makam tarafından öğrenildiğine bağlı olarak farklı sonuçlar doğuran bir sistem benimsemektedir.

Nitekim 4. maddenin birinci fıkrasında, Cumhuriyet Başsavcılarının⁴⁹ Kanun kapsamına giren bir suç nedeniyle ihbar veya şikâyet almaları yahut böyle bir durumu öğrenmeleri hâlinde izleyecekleri usul düzenlenmiş; savcının yalnızca ivedilikle toplanması gereken ve kaybolma ihtimali bulunan delillerin tespitiyle sınırlı bir işlem yapabileceği, bunun dışında herhangi bir soruşturma faaliyetine girişmeksizin evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni istemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır (MKYK md. 4/1).

Buna karşılık maddenin ikinci fıkrasında, diğer makam ve memurlar ile kamu görevlilerinin, Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrenmeleri hâlinde, durumu doğrudan izin vermeye yetkili mercie iletcekleri düzenlenmiştir (MKYK md. 4/2).

Kanun'un 5. maddesi ise, izin vermeye yetkili merciin, Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat öğrenmesi veya 4. maddede öngörülen yollarla

merciin kararlarına karşı Kanunda gösterilen ilgililer tarafından yetkili bölge idare mahkemesi veya Danıştay İdari Dairesine yapılan itiraz üzerine bu mercilerce verilen kararların yargısal kararlar olmayıp kesin idari kararlardan olduğu, bu nedenle hâkim ve yüksek hâkim statüsündeki kişilerden oluştuğunda kuşku bulunmayan bölge idare mahkemelerinin ve Danıştay'ın idari dairesi olan Birinci Dairenin, MKYK hükümleri gereğince yapılan itirazları incelemesi ve sonuçlandırmasının yargısal bir işlev olmadığı, bu nedenle yargılamaya ilişkin usul kurallarının uygulanmasına olanak bulunmadığı... ”

Danıştay, I.D., 15.01.2014, 49/22, <www.lexpera.com.tr>

⁴⁸ Erdener Yurtcan ve Begüm İrtiş, *Memur Suçları ve Yargılaması* (Yetkin Yayınları 2023) 132; Şahin (n 25) 278.

⁴⁹ Öğretide yetkinin Başsavcı yerine Başsavcılık makamına verilmesinin daha uygun olacağı vurgulanmaktadır. İsmail Malkoç, *Açıklamalı-Gereğçeli Memur Yargılaması* (Sözkesen Matbaacılık 2000) 78; Yurtcan ve İrtiş (n 49) 161.



kendisine bildirilmesi hâlinde, doğrudan ön inceleme başlatacağını hükme bağlamaktadır. Bu düzenleme, kanunda açıkça ifade edilmese de izin vermeye yetkili mercinin suçu bizzat öğrenmesinin de mümkün olduğunu, böyle bir durumda ise savcılığa bildirimde bulunmaksızın, kendi inisiyatifiyle ön inceleme sürecini başlatabildiğini göstermektedir⁵⁰.

Bu çerçevede MKYK'da benimsenen sistem uyarınca, Kanun kapsamına giren suçlar bakımından ihbar ve şikâyetin; (i) doğrudan Cumhuriyet savcılığına yapılması, (ii) izin vermeye yetkili mercie yöneltilmesi veya (iii) diğer kamu görevlilerince görev sırasında öğrenilmesi mümkündür⁵¹.

Görüldüğü üzere, MKYK'da, soruşturma izni öncesi aşamada ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmesinde Cumhuriyet savcılığını merkez alan bir usul benimsenmemiştir. Aksine, bu evrede değerlendirme sürecinin ağırlık noktası izin vermeye yetkili merciler etrafında şekillenmektedir⁵². Zira yukarıda izah edildiği üzere başvurunun izin mercine veya başka bir idari makama yapılması durumunda, ihbar ve şikâyetin ele alınması ve elenmesine ilişkin değerlendirme, savcılık makamı devreye girmeksizin izin merci tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bu yapı, soruşturma izni öncesi evrede savcının ceza muhakemesinin genel soruşturma rejimindeki rolünü üstlenmediğini; aksine, değerlendirme yetkisini büyük ölçüde idari merciler arasında paylaştıran bir usulün benimsendiğini göstermektedir. Böylece MKYK kapsamında Cumhuriyet savcısı, ihbar ve şikâyetlerin yöneltildiği tek ve zorunlu makam olmayıp, sistem içinde alternatif muhaptarlardan biri olarak konumlandırılmıştır.

C. İHBAR VEYA ŞİKÂYET DİLEKÇESİNİN ŞEKLİ UNSURLARI

1. İhbar veya Şikâyette Bulunan Kişinin Doğru Ad, Soyad ve İmzası ile İş veya İkametgâh Adresinin Bulunması

MKYK md. 4 uyarınca, ihbar veya şikâyet dilekçesinde ihbarda bulunan veya şikâyetçi olan kişinin doğru ad ve soyadının, imzasının ve iş veya ikametgâh adresinin yer alması zorunludur. Bu düzenleme ile kamu görevlileri hakkındaki suç isnatlarının belirli bir ciddiyet ve sorumluluk çerçevesinde yapılması amaçlanmıştır.

Nitekim Kanun'un 15. maddesinde, ihbar veya şikâyetin uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığının anlaşılması hâlinde, haksız isnatta bulunan kişi hakkında Cumhuriyet başsavcılığınca re'sen soruşturmaya geçileceği hüküm altına alınmıştır. Bu mekanizmanın işletilebilmesi ise ihbarcının kimliğinin belirlenebilir olmasına bağlıdır. Bu nedenle isim ve adres gösterilmesi zorunluluğu, bir yandan

⁵⁰ Boz (n 39) 61.

⁵¹ Ebru Zeybek Cebeci, 'İdarenin İhbar veya Şikâyetin İşleme Konulmaması Kararı Verme Yetkisi Üzerine Bir Değerlendirme' (2023) 29 Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 1053, 1056.

⁵² Aslan (n 11) 70.

başvurunun ciddiyetini temin eden bir ön koşul niteliği taşıırken, diğer yandan mesnetsiz isnatlara karşı öngörülen yaptırımın etkin şekilde uygulanabilmesini sağlayan tamamlayıcı bir güvence işlevi görmektedir.

Bu şekli unsurların bulunmaması hâlinde, ihbar veya şikâyet, içeriği incelenmeksizin işleme konulmamakta; ön inceleme süreci hiç başlatılmamaktadır.

2. Adres ve Kimlik Bilgilerinin Doğru Olmasının Aranmayacağı Hal

Kanun, şekli şartlara mutlak bir bağlılık öngörmemiştir. Buna göre, ihbar veya şikâyetin içeriğinde ileri sürülen iddiaların şüpheye yer vermeyecek derecede geçerli bilgi ve belgelerle desteklenmesi hâlinde, ihbarda bulunan kişinin kimlik ve adres bilgilerinin bulunmaması, başvurunun işleme konulmasına engel teşkil etmez. Bu istisna, ihbarın anonim olmasına rağmen ortaya konulan olguların soruşturmanın başlatılması için gerekli olan basit suç şüphesi eşliğini aşması durumunda şekli eksikliklerin göz ardı edilebileceği kabulüne dayanmaktadır.

3. İhbarcı veya Şikâyetçinin Kimliğinin Gizli Tutulması Zorunluluğu

MKYK, ihbarcı veya şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulmasını esas almıştır. Buna göre Kanun'un 4. maddesi uyarınca, ihbar veya şikâyet nedeniyle yapılacak işlemler sırasında ihbarda bulunanın kimliği korunmalı; bu bilgiler, ilgililere veya üçüncü kişilere açıklanmamalıdır. Bu düzenleme, bir yandan ihbar mekanizmasının işlerliğini güvence altına alması, diğer yandan ihbarcılarının baskı veya misillemeye maruz kalmasını önlemeyi amaçlaması yönüyle yerindedir. Ancak şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulması hususunun, ceza muhakemesinde şikâyet kurumunun esasları ile bağdaştığını söylemek güçtür.

İhbar, suç işlendiğine ilişkin bir bilginin yetkili makamlara aktarılmasını ifade ederken; şikâyet, şikâyete tâbi suçlar bakımından soruşturma ve kovuşturmanın yapılabilmesini mümkün kılan, kişiye sıkı sıkıya bağlı bir muhakeme şartıdır⁵³. Şikâyet hakkı, yalnızca şikâyet hakkına sahip olan kişiler tarafından kullanılabilen, süresi, geri alınması ve sonuçları itibarıyla doğrudan şikâyetçinin iradesine bağlı olan özel bir yetkidir.

Bu nedenle, şikâyetçinin kimliği, yalnızca dilekçe hakkının kullanılması bakımından değil; şikâyetin hukuken geçerli olup olmadığının tespiti bakımından da kurucu bir unsur niteliği taşımaktadır. Böyle bir durumda şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulması, şikâyet hakkının denetlenememesi sonucu doğuracaktır. Oysa şikâyetçinin, ihbar edenden farklı olarak, muhakeme sürecini doğrudan etkileyen hak ve yetkileri bulunmaktadır.

Şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulmasına ilişkin koruma, hukuki niteliği itibarıyla ancak ön inceleme süreciyle sınırlı bir idari aşamada söz konusu olabilir. Zira soruşturma izni verilmesiyle birlikte soruşturma aşamasına geçildiğinde, şikâyetçinin kimliği; şikâyet hakkına sahip olup olmadığı, uzlaştırma hükümler-

⁵³ Özbek, Doğan ve Bacaksız (n 24) 114–116.



rinin uygulanıp uygulanmayacağı, savunma hakkının etkin kullanımı gibi hususlar bakımından zorunlu olarak belirleyici hâle gelmektedir. Bu aşamadan sonra şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulması ne fiilen ne de hukuken mümkündür. Bu nedenle söz konusu gizlilik, ceza muhakemesine teşmil edilebilecek bir koruma rejimi olarak değil, olsa olsa idari nitelikteki ön inceleme süreciyle sınırlı bir ön tedbir olarak yorumlanmalıdır.

Buna karşılık ihbarcının kimliğinin gizli tutulması, ihbarın ceza muhakemesinde bir muhakeme şartı oluşturulmaması ve ihbarcının sürecin tarafı konumunda bulunmaması nedeniyle daha sınırlı sakıncalar doğurmaktadır. İhbarın kimi hâllerde yükümlülük niteliği taşıması da ihbarcının korunmasına yönelik gizlilik rejiminin gerekçesini ortadan kaldırmamaktadır.

Dolayısıyla ihbar ve şikâyet arasındaki bu yapısal fark gözetilmeksizin, şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulmasına olanak tanıyan bir yaklaşım, şikâyet kurumunun kişisel ve iradeye bağlı niteliğini zedelemekte; şikâyeti, sonuçları itibarıyla ihbarla aynı düzleme indirgeyen bir etki yaratmaktadır⁵⁴. Bu durum ise, şikâyetin ceza muhakemesinde bir muhakeme şartı olarak üstlendiği işlevle bağdaşmamaktadır.

D. İHBAR VEYA ŞİKÂYET DİLEKÇESİNİN MADDİ UNSURLARI

1. İddiaların Soyut veya Genel Nitelikte Olmaması

MKYK'nın 4. maddesi uyarınca, ihbar ve şikâyet dilekçelerinde ileri sürülen iddiaların soyut ve genel nitelikte olmaması gerekir. Bu bağlamda soyutluk, isnadın belirli bir fiile, olaya ya da davranışa yönelmemesi anlamına gelmektedir. Örneğin “X kişinin sakladığı bir şeyler olduğunu düşünüyorum” “Y kişisinin haksız çıkar sağladığı kanaatindeyim” şeklindeki suçlamalar, somut bir fiile ilişkin olmadığından soyut niteliktedir.

Genellik ise isnadın muhatabını ve kapsamını belirsiz bırakması, iddianın belirli kişi veya kişilerle ilişkilendirilmemesi hâlini ifade eder. Bu tür başvurular da, ihbar veya şikâyet, belirli bir kamu görevlisine atfedilen somut bir eylemden ziyade, kuruma veya yöneticilere yönelik genel bir hoşnutsuzluk ya da güvensizlik beyanı niteliği taşımaktadır. Örneğin “kurumda usulsüzlükler yapıldığını düşünüyorum” veya “yetkililerin görevlerini kötüye kullandığı kanaatindeyim” şeklindeki ifadeler herhangi bir muhabata yönelmediğinden genel niteliktedir.

Belirtmek gerekir ki, ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, kişi veya olay belirtilmesi ve iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması şeklinde sayılan ölçütler, teknik olarak ayrı şartlar olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, normatif açıdan aynı amaca yöneliktir. Bu ölçütler doğrultusunda salt kanaat, düşünce veya genel bir hoşnutsuzluk beyanı niteliğinde olmayan; belirli

⁵⁴ Öğretide MKYK'da yer verilen ihbar ve şikâyet ifadelerinin teknik anlamda ceza hukuku kavramları olarak kullanılmadığı ifade edilmektedir. Boz (n 39) 60. Kanaatimizce de kendisine hukuki anlam ve sonuç bağlanan teknik kavramların gelişigüzel kullanılması yasama tekniği açısından tenkit edilmesi gereken bir husustur.

bir kişi veya olaya yönelen ve asgari düzeyde nesnel dayanak içeren iddiaların işleme alınması amaçlanmıştır. Dolayısıyla kişi veya olay belirtilmesi ile iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması koşulları, ihbar ve şikâyetin soyut ve genel olmama niteliğinin kanuni olarak somutlaştırıldığı şartlar olarak değerlendirilmelidir. Nitekim soyut veya genel bir iddianın ciddi bulgu veya belgelerle ilişkilendirilebilmesi çoğu zaman mümkün olmayacaktır.

2. İhbar veya Şikâyetlerde Kişi veya Olay Belirtilmesi

İhbar veya şikâyetinde, isnadın yöneltildiği kamu görevlisinin açıkça belirtilmesi veya en azından isnadın belirli bir olayla ilişkilendirilmesi zorunludur. “Bazı memurların rüşvet aldığı duydum. Kurumda bu tür işler yaygındır. Araştırılmasını istiyorum.” gibi kime veya hangi olaya ilişkin olduğu anlaşılamayan başvuruların, ön inceleme sürecine temel teşkil etmesi mümkün değildir.

Kanun koyucu, ihbar ve şikâyetin muhatabının veya konusunun belirli olmasını, idarenin değerlendirme yapabilmesi için asgari bir şart olarak kabul etmiştir. Düzenlemede kişi veya olayın belirtilmesi şart koşulduğundan, kişi ve olayın birlikte belirtilmesinin aranmayacağı düşüncesindeyiz⁵⁵.

3. İhbar veya Şikâyetin Ciddi Bulgu veya Belgelere Dayanması

MKYK md. 4 uyarınca, ihbar veya şikâyete konu edilen iddiaların ciddi bulgu veya belgelere dayanması zorunludur. Bu düzenleme ile kamu görevlileri hakkında salt varsayıma, söylentiye ya da kişisel kanaate dayalı suçlama yapılmaması amaçlanmaktadır. İddiaları destekleyen herhangi bir belge, tanık beyanı veya benzeri somut bulguların bulunmadığı durumlarda, ihbar veya şikâyet işleme konulmamaktadır.

Örneğin; niyet okuma, hissetme, rüyada görme, ima yoluyla çıkarımda bulunma ya da şakalaşma gibi hususlara dayanılarak bir kamu görevlisinin suç işlediğinin ileri sürülmesi ihbar veya şikâyetin ciddi bulgu ve belgelere dayanmadığını göstermektedir. Somut olgularla desteklenmeyen bu tür iddialar, hukuki anlamda ancak soyut varsayım niteliği taşımakta olup⁵⁶, ön inceleme sürecini başlatacak asgari ciddiyet eşliğini karşılamamaktadır.

E. DİLEKÇENİN İŞLEME KONULMAMASI KARARI (DİKK)

MKYK'nın 4/3. maddesi uyarınca, kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin Kanun'da öngörülen şekli ve maddi şartları taşımaması hâlinde dilekçenin işleme konulmaması kararı verilmektedir.

⁵⁵ Benzer yönde: İbrahim Pınar, *4483 Sayılı Kanuna Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması* (Seçkin Yayıncılık 2009) 389; Zeybek Cebeci (n 52) 1059. Aksi yönde: Yurtcan ve İrtiş (n 47) 163. Yazarlar düzenlemede kişi ve/veya olayın birlikte bildirilmesinin şart koşulduğu, ihbar veya şikâyetlerde kişinin belirtilmesi şartının ise ceza yargılamasının amacı ile bağdaşmadığını ifade etmektedirler.

⁵⁶ Centel ve Zafer (n 16) 99.



MKYK md. 4/4'e göre, md. 4/3'de öngörülen şartları taşımayan ihbar ve şikâyetler, Cumhuriyet başsavcılığı ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmayacaktır. Bu hüküm, Cumhuriyet savcısı bakımından soruşturma izni isteme yükümlülüğünden önce gelen, daha erken bir eleme aşamasına işaret etmektedir. Esasen Cumhuriyet savcısı başlangıç şüphesi eşiğine ulaşan bir ihbar veya şikâyetin alınması ile soruşturma işlemlerine başlayabilmek için izin mercinden soruşturma izni istemelidir. Diğer taraftan, başvurunun Kanunda öngörülen asgari şartları taşıması hâlinde, savcılığa dilekçenin işleme konulmaması yönünde sınırlı bir değerlendirme de yetkisi tanınmıştır.

Ancak bu yetkinin kullanılabilmesi yalnızca ihbar veya şikâyetin doğrudan Cumhuriyet savcılığına yapılması hâlinde fiilen mümkün olabilecektir. Nitekim ilgili maddede benimsenen sistem, ihbar veya şikâyetlerin kural olarak Cumhuriyet savcılığına değil izin vermeye yetkili mercie iletilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda ihbar veya şikâyet doğrudan Cumhuriyet başsavcılığına yapılmadıkça, başvuru izin vermeye yetkili mercie iletilmekte ve ihbar ve şikâyetin niteliği izin merci tarafından değerlendirilmektedir.

DİKK, ihbar veya şikâyetin soyut ve genel nitelikte olması, kişi veya olay belirtilmemesi ya da ciddi bulgu ve belgelere dayanmaması gibi hâllerde verilmektedir. Bu yönüyle söz konusu karar, ceza muhakemesinde soruşturmanın başlatılması için aranan basit suç şüphesi eşiğinin dahi aşılmadığının kabul edildiği durumlara ilişkindir. Kanun koyucu, bu tür başvuruların ön inceleme sürecine dahi konu edilmemesini öngörerek, kamu görevlilerinin dayanaksız isnatlar karşısında korunmasını amaçlamıştır. Dolayısıyla DİKK, soruşturmanın başlamasını engelleyen ve ceza muhakemesinin tamamen dışında kalan bir hukuki sonuç doğurmaktadır. Bu yönüyle DİKK'in, MKYK'a özgü idari bir karar olduğu söylenmelidir.

Dilekçenin işleme konulmaması kararına karşı başvurulabilecek kanun yolu da kararın hangi merci tarafından verildiğine göre değişmektedir. MKYK'nın 9/2. maddesi uyarınca, izin merci tarafından verilen dilekçenin işleme konulmaması kararına karşı yalnızca şikâyetçi tarafından itiraz yoluna başvurulabilmektedir. Bu itiraz, kamu görevlisinin statüsüne göre Danıştay İkinci Dairesi veya yetkili bölge idare mahkemesi tarafından incelenmekte ve verilen kararlar kesin nitelik taşımaktadır (md.9/3). Bu kararlar bakımından Cumhuriyet savcısına ve ihbarda bulunan kişiye ise herhangi bir itiraz yetkisi tanınmamıştır⁵⁷. İtiraz süresi yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür.

⁵⁷ "...Anılan Yasada ihbarda bulunanın da itirazda bulunabileceği hususunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği anlaşıldığından, ihbarda bulunan ...'in itirazının incelenmeksizin reddine karar verilmiştir..."

Danıştay 2. D., E. 2004/301 K. 2004/428 T. 12.5.2004, <www.lexpera.com.tr>

Cumhuriyet savcısı tarafından verilen DİKK bakımından ise MKYK'da bir itiraz yolu düzenlenmemiştir⁵⁸. Bu konudaki Yüksek Mahkeme kararları da çelişkilidir.⁵⁹

Öte yandan, ihbar veya şikâyetin Cumhuriyet savcılığına yapılması ve savcının bu başvuru hakkında soruşturma izni talep etmesi halinde, artık izin merci tarafından dilekçenin işleme konulmaması kararı verilmemelidir⁶⁰. Zira bu du-

⁵⁸ “...Kanunun ‘itiraz’ başlıklı 9. maddesi ‘Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi, itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili mercin kararının tebliğinden itibaren on gündür.’ şeklinde iken 20/08/2016 tarihli ve 6745 sayılı Kanunun 44. maddesiyle bu fıkranın birinci cümlesine ‘Cumhuriyet Başsavcılığı veya şikâyetçi’ ibaresinden sonra gelmek üzere ‘izin vermeye yetkili merciler tarafından verilen işleme koymama kararına karşı da şikâyetçi’ ibaresinin eklendiği, anılan değişiklikten önce MKYK uyarınca verilen işleme koymama kararına karşı herhangi bir kanun yolu öngörülmemişken, değişiklik ile şikâyetçiye, izin vermeye yetkili merciler tarafından verilen bu nitelikteki kararlara yönelik itiraz yoluna başvurma hakkının tanındığı, kanun koyucunun, Cumhuriyet savcısı tarafından verilen işleme koymama kararlarına karşı herhangi bir kanun yolu öngörmediği, zira MKYK uyarınca verilen işleme koymama kararlarının CMK’nın 172. maddesinde düzenlenen kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararların hukuki sonuçlarını doğurmayacağı...”

Yargıtay 5CD., 04.11.2019, 6138/10220, <www.lexpera.com.tr>

“...4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrasında, Cumhuriyet Başsavcılıklarınca ihbar veya şikâyetin işleme konulmamasına karar verilmesi halinde, bu kararın ihbar veya şikâyetinde bulunana bildireceği hükme bağlanmış olmakla birlikte, Cumhuriyet başsavcılarının bu kararlarına karşı anılan Kanun kapsamında herhangi bir itiraz yolu öngörülmediğinden, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının 25.2.2016 tarih ve Soruşturma No:2016/25818, Karar No:2016/19926 sayılı işleme konulmamasına ilişkin kararına yapılan itirazın incelenmeksizin reddine...” Danıştay, I.D., 25.05.2016, 701/773, <www.lexpera.com.tr>

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi bir kararında Cumhuriyet Savcısı tarafından verilen dilekçenin işleme konulmaması kararına itiraz edilebileceği yönünde bir değerlendirmede bulunmuştur:

“... ‘İlgili Hukuk’ kısmında açıklandığı üzere MKYK’nın 9. maddesine göre dilekçenin işleme konulmaması kararına karşı şikâyetçinin itiraz etmesi mümkünken 10/10/2016 tarihinde kesin nitelikte olduğu belirtilerek itiraz yolunun fiilen kapatılması başvuruunun meşru menfaatlerinin korunması için sürece katılımına mâni olmuştur...” (Mehmet Ali Oğuz [2. B.], B. No: 2017/36977, 8/6/2021, § ...)

Yargıtay ise SYOK’un yürürlüğe girmesinden önceki dönemde Cumhuriyet savcısı tarafından verilen DİKK kararına karşı CMK md. 173 gereğince itiraz edilebileceğini kabul ediyordu: “... Müşteki kurum vekilinin şikâyeti üzerine Cumhuriyet Savcılığı tarafından yapılan soruşturma sonucunda şikâyetin işleme konulmamasına itiraz yolu kapalı olarak karar verilmiş ise de verilen kararın kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararın tüm sonuçlarını doğurması ve takipsizlik kararı niteliği taşıması nedeniyle itiraz yasa yolu denetimine tabi olacağı...” Yargıtay 5CD., 06.12.2016, 4910/9492, <www.lexpera.com.tr>

⁶⁰ Benzer yönde: Gökcan ve Artuç (n 5) 340; Zeybek Cebeci (n 50) 1053.

Aksi yönde: Boz (n 39) 65. Yazar, eserinin 2014 tarihli baskısında “Cumhuriyet savcısının ileri sürülen iddiaları gerçekçi bulmaması ve ‘makul şüphe’nin bulunmadığını tespit etmesi hâlinde soruşturmayı yer olmadığı kararı vereceğini” ifade etmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki soruşturmanın başlatılabilmesi için aranan şüphe derecesi ‘makul şüphe’ değil, çok daha düşük bir eşik olan basit şüphedir. Kaldı ki eserin yayımlandığı tarih itibarıyla ceza muhakemesi sisteminde “soruşturma yapmaya yer olmadığı” şeklinde müstakil bir karar türü de henüz mevcut değildir. Bu durumda yazarın, MKYK’nın açık hükmüne rağmen Cumhuriyet savcısının dilekçenin işleme konulmaması kararı veremeyeceğini ileri sürdüğü anlaşılmaktadır. Özellikle SYOK’un yürürlükte



rumda Cumhuriyet savcılığı, ihbar veya şikâyetin soruşturma başlatmaya elverişli olduğuna ilişkin ön değerlendirmesini tamamlamış ve soruşturma izni talebinde bulunmuştur. Bu durumda izin merci ön inceleme işlemlerine başlamak zorundadır. Aksi bir kabul izin merciine, savcının kararını herhangi bir kanun yolu denetimine tâbi olmaksızın bertaraf etme imkânı tanımak anlamına gelecektir.

Nitekim Danıştay da şikâyetin Cumhuriyet savcılığı tarafından somutluk ve ciddiye bakımından yeterli görülerek yetkili mercie intikal ettirilmesinden sonra, yetkili mercinin artık “şikâyetin işleme konulmaması” yönünde karar tesis edemeyeceğini; bu aşamadan sonra izlenebilecek tek yolun, MKYK’nın 5. maddesi uyarınca usulüne uygun bir ön inceleme yapılarak soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi yönünde karar alınması olduğunu kabul etmektedir⁶¹.

III. 5271 SAYILI CEZA MUHAKEMESİ KANUNU KAPSAMINDA SORUŞTURMA BAŞLATMAYA ELVERİŞLİ OLMAYAN İHBAR VE ŞİKÂyetLER

A. GENEL OLARAK

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun benimsediği genel soruşturma usulünde, ceza muhakemesinin başlaması için basit suç şüphesinin varlığı zorunlu kabul edilmektedir. Buna göre soruşturma, Cumhuriyet savcısının bir suçun işlendiği izlenimini veren bir hali öğrenmesiyle başlamaktadır (CMK md. 160/1). Ancak uzun süre boyunca, bir suçun işlendiği izlenimini vermeyen, bir başka deyişle basit suç şüphesi teşkil etmeyen ihbar ve şikâyetler bakımından nasıl bir yol izleneceği hususu açık bir düzenlemeye bağlanmamıştır⁶².

olmadığı bir dönemde böyle bir kabulün yerinde olmadığı düşüncesindeyiz.

Yazar devamla, dilekçenin işleme konulmaması kararının savcıya değil, izin vermeye yetkili mercie tanınmış özel bir yetki olduğunu ileri sürmektedir. Bu çerçevede, Cumhuriyet savcısının değerlendirmesi ile izin merciinin kararı arasında bir uyumsuzluk doğması hâlinde izin merciinin kararına üstünlük tanınması gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşım isabetli değildir. Zira ortada bir suç isnadı bulunmaktadı ve suç şüphesinin hukuki nitelendirmesini yapma yetkisi kural olarak Cumhuriyet savcısına aittir. İzin merciine tanınan yetki, suç şüphesinin varlığına ilişkin nihai ve bağlayıcı bir hukuki değerlendirme yapma yönünde öncelikli bir yetki olarak yorumlanamaz. Söz konusu düzenleme, kamu görevlileri hakkında yürütülecek soruşturmaların gereksiz şekilde sürüncemede kalmasını önlemek ve açıkça dayanaktan yoksun başvuruları erken aşamada ayıklamak suretiyle usul ekonomisini sağlamaya yönelik pratik bir ihtiyacın ürünüdür. Bu nedenle suç şüphesinin varlığı konusunda iki makamın değerlendirmesi birbirine uygun düşmediğinde, ceza muhakemesinin asli süjesi olan Cumhuriyet savcısının kararının esas alınması gerekmektedir.

⁶¹ Bu yönde bkz. Danıştay 5. D., 06.02.2009, E.2009/45, K.2009/222; Danıştay, 1.D., 25.04.2006, 244/454. Ayrıca bkz: Danıştay, 1D., 24.03.2016, 460/393, <www.lexpera.com.tr>

⁶² Muharrem Özen ve Atacan Köksal, ‘Suçsuzluk Karinesi Bağlamında Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı’ (2019) 68 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 261, 178; Ayşe Nuhuğlu, ‘Soruşturmaya Yer Olmadığı Kararının Ceza Muhakemesindeki Yeri’ *Masumiyet Karinesi ve Lekelememe Hakkı Sempozyumu* (T.C. Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü Yayınları 2022) 213.

Bu eksiklik nedeniyle uygulamada iki sorunlu eğilim ortaya çıkmıştır. İlk olarak, sırf bir başvurunun yapılmış olması nedeniyle soyut, genel ve dayanaksız ihbar ve şikâyetler dahi soruşturma konusu yapılmakta; bu aşamada kişi mecburen şüpheli sıfatını almakta ve soruşturma “kovuşturmaya yer olmadığı” kararı ile sonuçlandırılmaktaydı⁶³. Bu uygulama, hakkında itibar edilebilir bir suç şüphesi bulunmayan kişilerin gereksiz yere şüpheli sıfatı almasına yol açtığı ve bu durumun lekelenme hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle eleştirilmektedir⁶⁴.

İkinci olarak ise, bazı durumlarda Cumhuriyet savcılarının bu tür başvuruları fiilen işleme almaksızın herhangi bir karar tesis etmedikleri görülmektedir⁶⁵. Ancak bu yaklaşım da başvuruda bulunan kişiye herhangi bir bildirim yapılmaması nedeniyle Anayasa’nın 74. maddesinde güvence altına alınan dilekçe hakkının ihlali tartışmalarını gündeme getirmiştir⁶⁶. Dolayısıyla hem soruşturma başlatılması hem de hiçbir işlem tesis edilmemesi seçenekleri, ceza muhakemesi bakımından tatmin edici bir çözüm sunmamıştır.

Uygulamada Yargıtay, MKYK’da işleme alınmayacak ihbar ve şikâyetler bakımından öngörülen maddi ve şekli unsurların tüm soruşturma usulleri bakımından dikkate alınması gerektiği kanaatindeydi⁶⁷. Bir başka deyişle ihbar veya şikâyetin basit suç şüphesi teşkil edip etmediği değerlendirirken MKYK md.4’de yer verilen hususların referans alınabileceği düşünülmektedir. Hakkında açık düzenleme yapılmamış bir konuda, bu tip bir yorum faaliyetinin yapılması olanaklı olmakla birlikte, bu yorum soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetler neticesinde nasıl bir karar verileceği sorununa çözüm getirmiyordu. Nitekim öğretide de CMK’de soruşturmanın başlatılmamasına yönelik bir karar türünün olmamasının bir eksiklik olduğu ifade edilmektedir⁶⁸.

⁶³ Akbulut (n 28) 157.

⁶⁴ Yasin Kılıç, *Soruşturmaya Yer Olmadığı Kararı* (Adalet Yayınevi 2023) 44.

⁶⁵ Centel ve Zafer (n 12) 100.

⁶⁶ Ezgi Aygün Eşitli, *Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığına Dair Karar* (Yetkin Yayınları 2022) 59.

⁶⁷ “...4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun 4. maddesinin 3 ve 4. fıkralarında; “Bu Kanuna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar veya şikâyetlerde kişi veya olay belirtilmesi, iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması, ihbar veya şikâyet dilekçesinde dilekçe sahibinin doğru ad, soyad ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması zorunludur. Bu şartları (üçüncü fıkradaki) taşımayan ihbar ve şikâyetler Cumhuriyet başsavcıları ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmaz ve durum, ihbar veya şikâyetle bulunana bildirilir. Ancak iddiaların, sıhhati şüpheye mahal vermeyecek belgelerle ortaya konulmuş olması halinde ad, soyad ve imza ile iş veya ikametgâh adresinin doğruluğu şartı aranmaz” şeklinde ayrıntılı düzenlemeye yer verilmiştir. Soruşturma işlemlerine fiilen başlamak için gerekli şüphe bakımından getirilen bu kriterlerin sadece bu kanun kapsamındaki kamu görevlileri açısından değil tüm soruşturmalar için uygulanması soruşturmaların hukuka uygun olarak başlatılması ve yürütülmesi noktasında yararlı bir yaklaşım tarzı olacaktır...” YCGK., 25.11.2014, 9-841/513, <www.lexpera.com.tr>

⁶⁸ Centel ve Zafer (n 12) 101.

Açıklanan nedenlerle, soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetler bakımından, adli nitelikte bir filtre mekanizmasına duyulan ihtiyaç açık hâlde gelmiştir. Nitekim MKYK’da uzun süredir uygulanan “dilekçenin işleme konulmaması” müessesesi de bu ihtiyaca cevap veren bir model olarak öne çıkmıştır⁶⁹.

Bu gelişmeler ışığında, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 158. maddesine, 15/8/2017 tarihli ve 694 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 145. maddesiyle bir fıkra eklenmiş; söz konusu düzenleme daha sonra 1/2/2018 tarihli ve 7078 sayılı Kanun’un 140. maddesiyle aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır⁷⁰. Anılan düzenleme ile soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetler bakımından Cumhuriyet savcısına soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı (SYOK) verme yetkisi açıkça tanınmış ve 158. maddenin diğer fıkraları bu doğrultuda teselsül ettirilmiştir. Böylece, ceza muhakemesinde uzun süre boyunca uygulamada ve öğretilerde tartışmalı olan bu alan, ihdas edilen yeni bir karar türü aracılığıyla normatif bir çerçeveye kavuşturulmuştur.

B. İHBAR VE ŞİKÂYET USULÜ

İhbar ve şikâyet usulü CMK’nin 158. maddesinde düzenlenmiş olup buna göre ihbar ve şikâyetler, yazılı olarak veya tutanağa geçirilmek üzere sözlü biçimde yapılabilmektedir (CMK md.158/5).

İhbar ve şikâyetin yapılabileceği merciler de aynı maddede belirlenmiştir. Suça ilişkin ihbar ve şikâyetin Cumhuriyet savcılıklarına, kolluk makamlarına, kaymakamlığa, valiliğe, mahkemeye, bir kamu görevinin yürütülmesiyle bağlantılı olarak işlendiği iddia edilen suç bakımından ilgili kamu kurum ve kuruluş idaresine, yurt dışında işlenip Türkiye’de takibi gereken suçlar bakımından ise Türkiye’nin elçilik ve konsolosluklarına yapılması mümkündür (CMK md.158/1-4).

Belirtmek gerekir ki her ne kadar CMK’de ihbar ve şikâyetin yapılabileceği birden fazla merci belirlenmişse de ceza muhakemesinde ihbar ve şikâyetin asli muhatabının savcılık makamı olduğunu kabul etmek gerekir. Zira ceza muhakemesi sisteminde soruşturma evresi, Cumhuriyet savcısının sevk ve idaresi altında yürütülmekte; soruşturma yetkisi münhasıran savcılık makamına tanın-

⁶⁹ Nitekim MKYK’daki düzenlemeye benzer bir hüküm 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu’nun 26. maddesine de eklenmiştir. Anılan hüküm şu şekildedir: (Ek fıkra: 17/4/2014-6532/6 md.) *İsimsiz, imzasız, adresiz yahut takma adla yapıldığı anlaşılan ya da belli bir olayı ve nedeni içermeyen, delilleri ve dayanakları gösterilmeyen ihbar ve şikâyetler, Cumhuriyet savcılarınca işleme konulmaz.*

⁷⁰ Anılan maddenin gerekçesi şu şekildedir: “Maddeyle Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 158. maddesine yeni bir fıkra eklenerek, içeriği suç oluşturmayan veya soyut ve genel nitelikteki ihbar ve şikâyetler için soruşturma öncesi bir değerlendirme mekanizması oluşturulmaktadır. Bu tür ihbar ve şikâyetler üzerine derhal soruşturmaya başlanması, ilgililere şüpheli sıfatı verilerek yakalama ve ifade alma başta olmak üzere çeşitli muhakeme işlemlerine girişilmesi hem usul ekonomisi ile hem de lekelenme hakkıyla bağdaşmamaktadır. Düzenlemeyle bu tür ihbar ve şikâyetlerin soruşturma evresi başlatılmadan hukuki sonuca bağlanması hedeflenmektedir.”

maktadır⁷¹. Bu nedenle maddede sayılan diğer merciler, bir suç işlendiğine ilişkin ihbar veya şikâyetleri esasen yalnızca Cumhuriyet savcılığına iletmek üzere kabul etme yetkisine sahiptir⁷².

C. İHBAR VEYA ŞİKÂYET DİLEKÇESİNİN ŞEKLİ UNSURLARI

CMK’da, ihbar veya şikâyet dilekçesinin şekli unsurlarına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Bu yaklaşım, CMK’nın ihbar ve şikâyet kurumunu şekilci bir anlayıştan ziyade erişilebilirlik ve içerik odaklılık esasına dayandığını göstermektedir.

Belirtmek gerekir ki suç ihbarlarının isimsiz yapılması mümkündür ve bu durum tek başına başvurunun işleme alınmaması sonucunu doğurmaz. Diğer taraftan şikâyet dilekçesinin mahiyeti itibariyle bazı şekil unsurlarını taşıması gerektiği kabul edilmektedir⁷³.

D. İHBAR VEYA ŞİKÂYET DİLEKÇESİNİN MADDİ UNSURLARI

1. İhbar veya Şikâyet Konusu Fiilin Suç Oluşturması

SYOK’un uygulanabileceği hâllerden biri, ihbar veya şikâyete konu fiilin suç oluşturmadığının herhangi bir araştırmaya ihtiyaç duyulmaksızın açıkça anlaşılmasıdır⁷⁴. Belirtmek gerekir ki ihbar veya şikâyet konusu fiilin suç oluşturması hali DİKK bakımından öngörülmüş bir şart değildir. Yine de Cumhuriyet savcısı tarafından verilen DİKK yönünden, ihbar veya şikâyet konusu fiilin suç oluşturmaması gerekçesine dayanabileceği görüşünderiz⁷⁵. Diğer taraftan izin vermeye yetkili mercilerin böyle bir hukuki değerlendirme yapabilmesinin olanaklı olmadığını söylemek gerekir.

Düzenlemede yer alan “suç oluşturmama” ifadesinin tipiklikle bağlantılı olarak dar yorumlanması gerektiği düşünülmelidir⁷⁶. Başvuru konusu anlatımın,

⁷¹ Şahin ve Göktürk (n 18) 33.

⁷² “...Görüldüğü üzere CMK’nın 158. maddesinde suça ilişkin ihbar ve şikâyetin kural olarak Cumhuriyet savcılığına veya kolluk makamlarına, istisnai hâllerde ise mahkeme, valilik, kaymakamlık, yurt dışında elçilik ve konsolosluk gibi mercilere yapılabileceği kabul edilmiş, ancak bu durumda ihbar veya şikâyetin savcılık makamına iletilmesi kurala bağlanmıştır. Hatta bir kamu görevinin yürütülmesiyle bağlantılı olarak işlendiği iddia edilen suç nedeniyle ilgili kurum ve kuruluş idaresine yapılan ihbar veya şikâyetin gecikmeksizin Cumhuriyet savcılığına gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir...” YCGK., 30.06.2020, 388/332

⁷³ Yenisey ve Nuhoğlu (n 20) 645.

⁷⁴ İhbar veya şikâyet konusu fiilin suç oluşturmadığının açıkça anlaşılması hâline ilişkin örnekler ve değerlendirmeler için bkz: Cem Şenol, ‘Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı (CMK m.158 f.6)’ (2024) 3 İstanbul Hukuk Mecmuası 749, 755–757.

⁷⁵ Öğretide bir görüş ise fiilin açıkça suç oluşturmaması halinde SYOK verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kılıç (n 66) 116.

⁷⁶ Benzer yönde: Aygün Eşitli (n 68) 89.



hukuki anlamda hiçbir suç tipine uymadığı, bir başka deyişle kanunda suç olarak tanımlanmadığı durumlarda SYOK verilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, fiilin suç oluşturmadığının “açıkça” anlaşılmasından söz edilebilmesi için, ihbar veya şikâyet dilekçesinde öne sürülenler dışında ileri bir araştırma yapılması ihtiyacının bulunmaması gerekir. Şayet fiilin suç teşkil edip etmediğine ilişkin değerlendirme; suçun maddi veya manevi unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediği ya da örneğin bir hukuka uygunluk nedeninin maddi şartlarının mevcut olup olmadığı gibi araştırma yapılmasını zorunlu kılan meselelerle bağlantılıysa, artık SYOK kararı verilmesi mümkün değildir. Bu tür hâllerde, basit suç şüphesinin varlığı kabul edilmeli ve soruşturma evresine geçilmelidir⁷⁷.

2. İhbar veya Şikâyetin Soyut veya Genel Nitelikte Olmaması

CMK md. 158/6 çerçevesinde belirleyici olan husus, ihbar veya şikâyetin basit suç şüphesi doğurmaya elverişli olup olmadığıdır. Soyut, genel, kişiselleştirilmemiş, herhangi bir olgusal temele dayanmayan veya ciddi bulgu ve belgelerle desteklenmeyen başvurular, soruşturma başlatmaya elverişli kabul edilmemektedir. Görüldüğü üzere burada DİKK düzenlemesinde yer verilen, “ihbar veya şikâyette kişi veya olay belirtilmesi” ile “ihbar veya şikâyetin ciddi bulgulara dayanması” şartlarına yer verilmemiştir. Ancak belirtmek gerekir ki bu bir eksiklik değildir. Zira DİKK düzenlemesinde bu şartlar “soyut veya genel olmama” şartını açıklayıcı ve pekiştirici işlev üstlenmektedir. Bir başka deyişle SYOK bakımından da kişi veya olay belirtilmeyen veya ciddi bulgu ve belgelere dayanmayan ihbar veya şikâyetler “soyut veya genel nitelikte” olmaları sebebiyle işleme alınmayacaktır.

E. SORUŞTURMA YAPILMASINA YER OLMADIĞI KARARI (SYOK)

CMK md. 158/6. maddesi uyarınca, ihbar veya şikâyetin soruşturma başlatmaya elverişli olmaması hâlinde Cumhuriyet savcısı tarafından soruşturma yapılmasına yer olmadığına dair karar (SYOK) verilmektedir. Bu karar ile, ihbar veya şikâyete konu edilen kişi hakkında soruşturma başlatılmamakta ve kişiye şüpheli sıfatı verilmemektedir⁷⁸. Zira bu aşamada yalnızca “ihbar edilen/şikâyet edilen” konumundadır⁷⁹. Bu yönüyle SYOK, ceza soruşturması başlamasına engel olan bir karar niteliği taşımaktadır⁸⁰.

⁷⁷ Nuhoglu (n 64) 213.

⁷⁸ Akbulut (n 28) 188.

⁷⁹ Hakan Kızıllarslan, ‘Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararları (SYOK) ve Bu Kararların Ceza Muhakemesi Sistematiği Açısından İrdelenmesi’ [2019] Türkiye Barolar Birliği Dergisi 59, 83.

⁸⁰ Bu aşamada Cumhuriyet savcısı veya kolluk tarafından herhangi bir araştırma yapılması söz konusu olmadığından, soruşturma yapılmasına yer olmadığına dair kararın (SYOK) ceza muhakemesinin ayrı bir evresi olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Zira Cumhuriyet savcısı veya kolluğun araştırma yapmaya başlaması, ortada en azından basit suç şüphesinin varlığını gösterir ve bu durumda artık soruşturma evresinin başladığından söz edilmesi gerekir. Nuhoglu (n 58) 213.

SYOK'un iki farklı işlevi bulunmaktadır: bunlardan ilki lekelenmeme hakkını korumak ikincisi ise usul ekonomisi ilkesi gereğince sistemsel anlamda bir eleme/filtre mekanizması kurmaktır⁸¹. Zira SYOK kişinin soyut iddialar nedeniyle lekelenmeme hakkının ihlal edilmesini önlemekte⁸²; aynı zamanda gereksiz araştırma işlemlerinin ve kaynak kullanımının da önüne geçmektedir. Bu yönüyle SYOK, usul ekonomisi bakımından da yerinde ve işlevsel bir kurumdur⁸³.

Öğretide bazı görüşler, SYOK kurumu ile soruşturma aşamasının giderek maslahata uygunluk ilkesine yaklaştığını ileri sürmektedir⁸⁴. Maslahata uygunluk ilkesinin benimsendiği sistemlerde savcıya, başlangıç şüphesinin varlığına rağmen soruşturma yapmama veya suç işlendiği yönünde yeterli delil bulunmasına rağmen kamu davası açmama yönünde bir takdir alanı tanınmaktadır⁸⁵.

Türk ceza muhakemesi hukukunda ise mecburilik ilkesi benimsenmiş, istisnai hallerde takdir hakkı öngörülmüştür⁸⁶. Mecburilik ilkesi uyarınca Cumhuriyet savcısı suçtan haberdar olduğu anda maddi gerçeği araştırmakla yükümlüdür (araştırma mecburiyeti); yürütülen soruşturma sonucunda suçun işlendiğine dair yeterli şüpheye ulaşılmış hâlinde ise kamu davası açılması gerekir (kamu davasını açma mecburiyeti)⁸⁷. Belirtmek gerekir ki ceza muhakemesi hukukumuzda

Cumhuriyet savcısının işin aslını araştırma yükümlülüğü—bir başka deyişle soruşturma mecburiyeti ilkesi—basit suç şüphesinin varlığına bağlıdır. Basit suç şüphesi teşkil eden herhangi bir olgunun bulunmadığı hâllerde ise, araştırma yapılmasını gerektiren bir durumdan da söz edilemez. Veli Özer Özbek, Koray Doğan ve Pınar Bacaksız, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (18. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025) 175.

⁸¹ Akbulut (n 28) 158.

⁸² Aksi görüşte: Aygün Eşitli (n 68) 68.

⁸³ Nitekim 2017–2024 dönemine ilişkin adli istatistikler, Cumhuriyet başsavcılıklarında soruşturma evresinde verilen karar türleri bakımından SYOK'un giderek artan bir ağırlık kazandığını göstermektedir. Adalet Bakanlığı istatistiklerine göre, Cumhuriyet başsavcılıklarında karara bağlanan ihbar dosyaları içerisinde soruşturma yapılmasına yer olmadığına (SYOK) ilişkin kararların oranı yıllar itibarıyla artış göstermektedir. Buna göre 2017 yılında karara bağlanan 5.061 dosyanın 3.738'i hakkında SYOK kararı verilmiş olup oran yaklaşık %73,9'dur. 2018 yılında bu oran, 58.876 karara bağlanan dosya içinde 38.686 SYOK kararı ile yaklaşık %65,7 olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılında karara bağlanan 167.286 dosyanın 119.624'ü (%71,5), 2020 yılında 190.668 dosyanın 141.957'si (%74,5), 2021 yılında 263.933 dosyanın 198.141'i (%75,1), 2022 yılında 312.607 dosyanın 248.266'sı (%79,4), 2023 yılında 275.206 dosyanın 227.691'i (%82,7) ve 2024 yılında ise 286.702 dosyanın 241.494'ü hakkında SYOK kararı verilmiştir. Böylece SYOK kararlarının, karara bağlanan dosyalar içindeki oranının 2024 yılı itibarıyla yaklaşık %84,2'ye ulaştığı görülmektedir.

T.C. Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2024, s. 16, <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/adalet-istatistikleri-yayin-arsivi>.

⁸⁴ Özbek, Doğan ve Bacaksız (n 66) 164.

⁸⁵ Öztürk ve diğerleri (n 12) 150.

⁸⁶ Yenisey ve Nuhoğlu (n 18) 754.

⁸⁷ Öztürk ve diğerleri (n 12) 150.



savcının kamu davası açıp açmama konusunda cezalandırmadan beklenen faydayı gözeterek takdir yetkisi tanıyan tek düzenleme CMK md. 171’de öngörülen hallerle sınırlıdır⁸⁸.

Buna karşılık SYOK bakımından savcıya bir takdir yetkisi tanındığından sözü edilemez⁸⁹. Zira burada yapılan değerlendirme, kamu yararı temelinde soruşturma yapmaktan kaçınıp kaçınmama yönünde bir tercih değil; somut olayda basit suç şüphesinin bulunup bulunmadığının değerlendirmesidir. Basit şüphenin varlığı hâlinde soruşturmaya başlanması zorunlu olup, bu noktada savcının soruşturma açmama yönünde bir takdir yetkisi bulunmamaktadır⁹⁰. Bu nedenle SYOK kuru-munu maslahata uygunluk ilkesi ile ilişkilendirmek isabetli değildir.⁹¹

Soruşturma yapılmasına yer olmadığına dair karar, ihbar veya şikâyette bulunan kişiye bildirilmekte olup, bu karara karşı CMK md. 173’te düzenlenen usule göre itiraz edilebileceği hükme bağlanmıştır. Öncelikle burada ifade edilen başvuru yolunun, CMK md. 267 anlamında bir “itiraz” olmadığını belirtmek gerekir. Zira md. 267’de düzenlenen itiraz, hâkimlik veya mahkeme kararlarına karşı öngörülen olağan bir kanun yolu niteliğindedir. Oysa gerek SYOK gerekse KYOK Cumhuriyet savcısı tarafından verilen kararlardır. Bu nedenle öğretide CMK md. 173’teki düzenlemenin esasen kovuşturma yapılmasını sağlama amacına yönelik ve tali nitelikte bir ceza davası olarak görülebileceği ileri sürülmektedir⁹². CMK md. 158/6’da SYOK bakımından md. 173’e yapılan atıf da bu özel denetim yolunun SYOK için de uygulanmasını sağlamak amacı taşımaktadır⁹³.

Belirtmek gerekir ki itirazın kabulü hâlinde, Cumhuriyet başsavcılığı soruşturma işlemlerini başlatmakla yükümlüdür; soruşturmanın sonucunda iddianame düzenleyebileceği gibi şartları oluşmuşsa KYOK kararı da verebilir⁹⁴.

⁸⁸ ibid.

Belirtmek gerekir ki Yenisey ve Nuhoğlu CMK. Md. 171 gereğince Cumhuriyet savcısına tanınan takdir hakkını “kamu yararı şartı” olarak ifade etmekte ve “kamu yararının bulunmasını” bir muhakeme şartı olarak değerlendirmektedir. Yenisey ve Nuhoğlu (n 22) 656.

⁸⁹ Diğer taraftan öğretide bazı görüşler SYOK’u mecburilik ilkesinin bir istisnası olarak değerlendirmektedirler. Murat Volkan Dülger ve Şaban Cankat Taşkın, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024) 124.

⁹⁰ Veysel Candan Canoğlu, ‘Cumhuriyet Savcısının Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı’ [2019] İzmir Barosu Dergisi 93, 106.

⁹¹ Benzer yönde: Nuhoğlu (n 64) 214; Kızıllarslan (n 81) 66; Aygün Eşitli (n 68) 49. Aksi yönde: Murat Volkan Dülger ve Şaban Cankat Taşkın, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024) 128. Yazarlar, SYOK’un mecburilik ilkesinin istisnası olduğunu ifade etmektedir.

⁹² Yenisey ve Nuhoğlu (n 18) 742.

⁹³ Söz konusu atfın maddenin tüm fıkralarını kapsayıp kapsamadığı ve özellikle SYOK verildikten sonra yeni delillerin ortaya çıkması hâlinde nasıl hareket edilmesi gerektiği hususu öğretide ve uygulamada tartışma konusudur. Bu tartışmalara ilişkin görüş ve değerlendirmeler için bkz. Yargıtay 3. CD, 26.02.2025, 12609/5973.

⁹⁴ Canoğlu (n 92) 119.

CMK md. 158/6 kapsamında verilen SYOK kararlarının önemli bir özelliği de bu kararların ve bu fıkra uyarınca yapılan işlemlerin bunlara mahsus bir sisteme kaydedilmesidir⁹⁵.

IV. DİLEKÇENİN İŞLEME KONULMAMASI KARARI İLE SORUŞTURMA YAPILMASINA YER OLMADIĞI KARARININ CEZA MUHAKEMESİNDEKİ YAPISAL SONUÇLARI

A. CEZA MUHAKEMESİNDE AYNI ANDA YÜRÜRLÜKTE OLAN İKİ ÖN ELEME MEKANİZMASI: DİKK VE SYOK

MKYK kapsamında öngörülen dilekçenin işleme konulmaması kararı ile CMK'nin 158/6. maddesinde düzenlenen soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı, her ne kadar soruşturma başlatılmasına elverişli olmayan ihbar ve şikâyetler bakımından benzer bir sonuç doğuruyor görünseler de her iki kararın hukuki niteliği, tesis edildiği aşama ve ceza muhakemesindeki işlevi bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Dilekçenin işleme konulmaması kararı, MKYK'nın benimsediği izin rejimi çerçevesinde; soruşturma yetkisinin henüz doğmadığı bir aşamada⁹⁶ Cumhuriyet savcısı veya izin merci tarafından verilen idari nitelikte bir ön eleme kararıdır. Buna karşılık, CMK md. 158/6 kapsamında verilen soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı ise ceza muhakemesi sistemi içerisinde yer alan ve Cumhuriyet savcısı tarafından tesis edilen adli nitelikte bir karardır⁹⁷.

Bu yönüyle her iki karar da soruşturma başlatılmasını engellemekle birlikte; dilekçenin işleme konulmaması kararı, yalnızca MKYK'nın öngördüğü özel soruşturma usulüne içkin ve bu Kanun'a tâbi kamu görevlileri bakımından uygulanabilen ve ceza muhakemesi sisteminin dışında konumlanan idari bir filtreye; soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararı ise, ceza muhakemesinin genel rejimi içinde, genel muhakeme sistemine tabi herkes için uygulanan ve Cumhuriyet savcısı tarafından tesis edilen adli bir filtreye karşılık gelmektedir.

Belirtmek gerekir ki CMK md. 158/6'nın 2017 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte, MKYK'ya tabi kamu görevlileri bakımından hangi filtre mekanizmasının uygulanacağı hususu tartışmalı hâle gelmiştir. Nitekim özel soruşturma usulüne tabi olmayan kişiler yönünden yalnızca CMK md. 158/6 hükmü uygulanmakta iken, MKYK kapsamına giren kamu görevlileri bakımından aynı amaca hizmet eden iki ayrı filtre sistemi eş zamanlı olarak varlık göstermektedir. Bu iki başlı

⁹⁵ Öğretide kovuşturmayaya yer olmadığı kararlarının ayrı bir sisteme kaydedilmesi söz konusu değilken SYOK'un sisteme kaydedilmesinin tutarsız olduğu öne sürülmektedir. Özen ve Köksal (n 61) 284.

⁹⁶ Şahin (n 34) 275.

⁹⁷ Akbulut (n 28) 163; Aygün Eşitli (n 68) 72; Şenol (n 76) 763.



yapı, aynı maddi olaya ilişkin ön değerlendirme yetkisinin farklı makamlar arasında paylaştırılmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Bilindiği üzere MKYK'da öngörülen izin şartı ile, kamu görevlilerinin yargılanmaları bakımından idari süreci adli sürecin tamamen dışına çıkaran bir sistem belirlenmiştir⁹⁸. İzin süreci tamamlanıncaya kadar idari nitelikli bir değerlendirme alanı söz konusu iken; izin verilmesi hâlinde artık genel ceza muhakemesi hükümleri uygulanmakta ve kişi, Cumhuriyet savcısının yürüttüğü adli soruşturma rejimine dâhil olmaktadır.

Sorun, tam da bu geçiş noktasında ortaya çıkmaktadır: izin sürecinden önce verilen soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararının (CMK m. 158/6), bu ikili yapı içerisinde nasıl konumlandırılacağı belirsizdir. Zira soruşturma izni öncesi sürecin idari karakteri ve savcılığın bu evrede sistematik olarak merkez dışına itilmesi, önce 2005 yılında CMK'nin yürürlüğe girmesiyle kurulan genel soruşturma rejimi, ardından 2017 yılında soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararının sisteme dâhil edilmesiyle daha da belirginleşen bir normatif çelişki alanı yaratmıştır.

B. MKYK MD. 4 İLE CMK MD. 158 ARASINDAKİ ÇELİŞKİLİ HÜKÜMLERİN YORUMU: ZİMNİ İLGA TARTIŞMASI VE CUMHURİYET SAVCISININ KONUMU

MKYK'da öngörülen özel soruşturma usulü, kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin yöneltileceği ilk merciin neresi olacağı ve bu bağlamda Cumhuriyet savcısının konumu bakımından, ceza muhakemesinin genel rejiminde benimsenen sistemden belirgin biçimde ayrılmaktadır. Bu ayrışma, özel muhakeme usulüne ilişkin bilinçli bir tercih olmanın ötesinde; suçtan haberdar olma evresinin hangi makam etrafında şekilleneceği ve bu evrede verilebilecek karar türleri bakımından yapısal sonuçlar doğurmaktadır.

Genel ceza muhakemesi rejiminde, ihbar ve şikâyetler kural olarak Cumhuriyet savcılığına yöneltilmekte; savcılık dışında kolluk, kamu kurumları ve diğer makamlara yapılan başvuruların ise derhâl savcılığa gönderilmesi benimsenerek, savcılık suçtan haberdar olma evresinin kurumsal merkezi olarak konumlandırılmaktadır (CMK md. 158/1-4). MKYK kapsamında yapılan ihbar ve şikâyetler bakımından ise, genel ceza muhakemesi rejiminden farklı bir yönlendirme sistemi benimsenmiştir. Bu sistemde başvuruların Cumhuriyet savcılığına değil, izin vermeye yetkili idari mercie yöneltilmesi esas alınmıştır.

Öncelikle ihbar veya şikâyetin doğrudan izin merciine yapılabileceği, bu mercinin ihbar ve şikâyet hakkında ilk değerlendirmeyi yaparak dilekçenin işleme konulmaması kararı verebilme yetkisini haiz olmasından zımnen çıkarılmaktadır. Böyle bir durumda izin merci şartlarının oluşması halinde ya dilekçeyi işleme

⁹⁸ Şahin (n 34) 312.

almayacak ya da basit suç şüphesi eşliğinin aşıldığı kanaatine varırsa doğrudan ön inceleme işlemlerine başlayacaktır.

Bununla birlikte, MKYK’da diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan ihbar veya şikâyetlerin de izin vermeye yetkili mercie gönderileceği açıkça hüküm altına alınmıştır. İhbar veya şikâyete konu olaydan diğer kurumların bildirimiyile haberdar olan izin merci, yine aynı şekilde hareket ederek duruma göre ya dilekçenin işleme konulmaması kararı verecek ya da ön inceleme aşamasına geçecektir.

Her iki ihtimalde de ön inceleme işlemleri sonuçlanıp soruşturma iznine ilişkin bir karar verilinceye kadar Cumhuriyet savcılığını devreye sokabilecek açık bir hüküm MKYK’da öngörülmemiştir. Bu halde ihbar veya şikâyetin doğrudan Cumhuriyet savcılığına yapılması hali dışında, Savcılık ancak ön inceleme neticesinde verilen karar üzerinden sürece dâhil olmakta ve bu noktadan itibaren yetki kullanabilmektedir. Bu halde MKYK ile ceza muhakemesinin başlangıç aşamasında savcılığı fiilen merkez dışına iten kapalı bir idari filtre rejimi kurulduğu söylenmelidir.

MKYK’nın izin mercii merkezde alan yapısı, öğretide ilk kez CMUK’un yürürlükte olduğu dönemde değerlendirilmiş ve ilgili hükmün genel sistemde savcılığa başvuru imkânı korunmak kaydıyla, izin vermeye yetkili idari mercii alternatif bir başvuru yolu olarak ekleyen sonraki ve özel bir düzenleme getirdiği kabul edilmiştir. Bu nedenle, önceki genel kanun–sonraki özel kanun ilişkisi çerçevesinde, MKYK’nın CMUK hükümlerine karşıt değil, ilave nitelikte olduğu yönünde bir yorum benimsenmiştir⁹⁹.

Ne var ki CMK döneminde bu kabulü sürdürmek mümkün değildir. Zira CMK’nın 158. maddesi lafzî olarak yorumlandığında, ihbar veya şikâyetin yalnızca Cumhuriyet savcılığına değil, maddede gösterilen diğer makamlara da “yapılabileceği” ifade edilmiştir. Bununla birlikte, bu başvuruları alan makamların ihbar veya şikâyeti derhâl Cumhuriyet savcılığına göndermesi benimsenmiş; böylece savcılık dışındaki makamlar bakımından dolaylı ve yönlendirici bir başvuru kanalı öngörülmüştür. Buna karşılık MKYK, bu başvuruların izin vermeye yetkili mercie “gönderilmesini” emrederek zorunlu bir yönlendirme rejimi kurmaktadır.¹⁰⁰

Tüm bunlara ek olarak; 2005 yılında 5271 sayılı CMK’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin de Cumhuriyet savcılığına yöneltilmesi gerektiğini açıkça öngören bir hükmün (CMK m. 158/4) kabul edilmesi, önceki özel düzenleme ile sonraki genel düzenleme arasında gerçek bir normatif çatışmayı gündeme getirmiştir. Bu yönüyle, CMK m.158/4 ile MKYK md. 4/2 arasında normatif bir çelişkinin bulunduğu kabul edilmelidir.

⁹⁹ Önder Tozman, ‘Türk Hukukunda Memurların Yargılanması’ (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi 2001) 128; Çağlayan (n 36) 265.

¹⁰⁰ Aksi yönde: Pınar (n 32) 1023.



Öğretide bir görüş CMK md.158/4 ile Cumhuriyet savcısının tüm suç soruşturmaları üzerinde tek söz sahibi olmasını sağlamak istediğini, söz konusu düzenlemenin yürürlüğe girdiği 1 Haziran 2005 tarihinden itibaren MKYK'nın ilgili hükümlerini zımnen yürürlükten kaldırdığını savunmaktadır¹⁰¹. Bu yaklaşım benimsendiğinde, ihbar veya şikâyetin suç şüphesi içerip içermediğine ilişkin ilk değerlendirme ile delillerin muhafazasına yönelik işlemler, ceza muhakemesinin esas süjesi olan savcılık tarafından yürütülecektir. Bu görüş esas alındığında dilekçenin işleme alınmaması kararının artık sadece Cumhuriyet savcıları tarafından verilebileceği kabul edilecektir¹⁰². Esasen bu görüş, uygulamadaki sorunların giderilmesi bakımından elverişlidir. Ancak uygulamadaki tereddütler göz önüne alındığında bu hususun zımnî ilga yorumuyla değil de açık bir kanuni düzenlemeyle açıklığa kavuşturulması daha yerinde olacaktır.

Öğretide bir başka görüş ise, ihbar veya şikâyetin izin mercii yapılması halinde izin mercii konu hakkında ön inceleme başlatmakla birlikte, suç şüphesi teşkil eden olay bakımından Savcılığa da bildirimde bulunması gerektiğini savunmaktadır. Bu görüşe göre ön inceleme işlemlerine başlayan izin merci CMK md. 158/4 gereğince durumu Cumhuriyet savcılığına iletcek, savcılık ise kaybolma ihtimali bulunan ve toplanması zorunlu delilleri toplamaktan başka hiçbir işlem yapmayarak dosyayı izin vermeye yetkili mercie gönderecektir¹⁰³.

Kanaatimizce bu görüş, MKYK'nın öngördüğü özel soruşturma usulünün amacı ve sistematigiyle bağdaşmamaktadır. Zira bu yaklaşım, izin süreci devam ederken dosyanın izin mercii ile Cumhuriyet savcılığı arasında gidip gelmesine yol açacak; ceza muhakemesine ilişkin herhangi bir esaslı karar üretmeyen, yalnızca şekli ve tekrarlayıcı bir işlem trafiği yaratacaktır.

İki düzenleme arasındaki bu çelişki yalnızca ihbarın muhatabının belirlenmesi bakımından bir belirsizlik yaratmamakta; aynı zamanda kamu görevlilerinin cezai sorumluluğunu da etkileyebilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Zira kamu görevlileri, görevleri sırasında bir suç işlendiğini öğrenmeleri hâlinde ihbarda bulunmakla yükümlü olup, bu yükümlülüğün ihlali suç olarak düzenlenmiştir (TCK m. 279). Buna rağmen, ihbarın hangi mercie yöneltileceğine ilişkin dağınık ve birbirleriyle tam olarak örtüşmeyen düzenlemeler karşısında, kamu görevlisinden doğru hukuki değerlendirmeyi yaparak ihbarın muhatabını isabetle belirlemesinin beklenmesi güçleşmektedir.

Nitekim yalnızca izin vermeye yetkili idari mercie bildirimde bulunan bir kamu görevlisinin, CMK md. 158 rejimi bakımından Cumhuriyet savcılığına bildirim yükümlülüğünü yerine getirmede; buna karşılık yalnızca Cumhuriyet savcılığına bildirimde bulunan bir kamu görevlisinin ise MKYK çerçevesinde

¹⁰¹ Gökcan ve Artuç (n 5) 340.

¹⁰² ibid.

¹⁰³ Şahin (n 34) 266.

izin merciine yöneltme yükümlülüğünü ihlal ettiği iddiasıyla karşılaşması teorik olarak mümkündür.

MKYK’da izin vermeye yetkili mercinin basit suç şüphesinin değerlendirilmesi aşamasında merkeze alınmasındaki amacın soruşturma izni sürecinin hızlandırılması olduğu düşünülebilir. Zira dayanaksız veya soyut nitelikte olan ihbar ya da şikâyetlerin erken aşamada elenmesinin yargılama süresi bakımından faydalı olacağı açıktır. Bu çerçevede, soyut veya genel nitelikteki başvuruların ilk aşamada ayıklanmasının yoğun ve teknik bir hukuki nitelendirme gerektirmediği; daha ziyade başvurunun ciddiyetinin ve asgari bir suç şüphesi içerip içermediğinin tespitiyle sınırlı kalacağı düşünülmüş olabilir. İzin merciinin ilk değerlendirme bakımından merkeze alınması ve dilekçenin işleme konulmaması yönünde karar tesis etme yetkisiyle donatılmış olması da bu tercihle açıklanabilir.

Ancak ön incelemeye başlanabilmesi için, ihbar veya şikâyetin adli soruşturma başlatmaya elverişli olup olmadığının belirlenmesi dışında, şikâyet edilen kamu görevlisinin MKYK’ya tabi olup olmadığı ile ileri sürülen suçun bu Kanun kapsamında bulunup bulunmadığının da tespit edilmesi gerekmektedir¹⁰⁴. Görüldüğü üzere bu hususlar, fiilin hukuki nitelendirilmesini ve uygulanacak muhakeme rejiminin belirlenmesini gerektiren bir değerlendirme sürecini ifade etmektedir. İzin merciinden bu nitelikte bir hukuki değerlendirmeyi doğru biçimde yapmasının beklenmesi, ceza muhakemesi sisteminde savcılığa özgülenmiş bir fonksiyonun idari alana taşınması sonucunu doğurmaktadır. Belirtelim ki idari mercilerin her somut olayda isabetli bir değerlendirme yapabileceğini varsaymak güçtür. Böyle bir durumda MKYK kapsamında bulunmayan bir fiil veya fail hakkında ön inceleme başlatılarak soruşturma izni verilmesi, zaman ve kaynak israfına sebebiyet verecek, bu husus ise düzenlemenin amacıyla bağdaşmayacaktır.

Bu sorunun kaynağı, MKYK kapsamındaki ihbar ve şikâyetlerin ilk değerlendirilmesi bakımından aynı işlevi gören iki ayrı filtre mekanizmasının farklı makamlar tarafından işletilmesidir¹⁰⁵. Kanaatimizce bu çelişkili sonuçlar doğuran bu yapı, Cumhuriyet savcısının ilk değerlendirme bakımından daha açık biçimde merkeze alındığı bir sistem tercih ederek düzenlenebilir.

C. MKYK KAPSAMINDA CUMHURİYET SAVCISININ VEREBİLECEĞİ KARARLAR: SORUŞTURMA YAPILMASINA YER OLMADIĞI MI, DİLEKÇENİN İŞLEME KONULMAMASI KARARI MI?

MKYK kapsamına giren bir suça ilişkin olarak doğrudan Cumhuriyet savcılığına yapılan ihbar veya şikâyetin, soruşturma başlatmaya elverişli nitelikte

¹⁰⁴ ibid 273.

¹⁰⁵ Benzer yönde:ibid. “...Kanun iki tarafını da açık bırakarak kimin önüne gelmişse yetki kullanmasına müsaade eden bir açıklıkta düzenlenmiş olması sebebiyle aynı zamanda bir boşluğa da fırsat vermiştir. Benzer durumdaki şikâyetlerin bir savcı önüne gelmesi ile izin vermekle yetkili idari merciin önüne gelmesi arasında yetki kullanma bakımından farklar olabilecektir...”



olmaması hâlinde verilmesi gereken kararın ne olması gerektiği hususu öğretide tartışmalıdır. Bu tartışma, esas itibarıyla, savcının bu aşamada SYOK mu yoksa DİKK mi vermesi gerektiği sorusu etrafında yoğunlaşmaktadır.

1. Önceki Özel Düzenleme ile Sonraki Genel Düzenlemenin Durumu

DİKK, özel kanun niteliğindeki MYKK kapsamında 1999 yılında yürürlüğe giren bir düzenlemedir. SYOK ise, genel kanun niteliğindeki CMK kapsamında 2017 yılında yürürlüğe girmiştir. CMK'deki düzenlemenin sonraki genel düzenleme, MKYK kapsamındaki düzenlemenin ise önceki özel düzenleme olduğu göz önüne alındığında, hangi normun uygulanması gerektiği hususu normun konuluş amacına göre belirlenmelidir¹⁰⁶.

Bir görüşe göre, CMK'nin 158/6. maddesinde öngörülen SYOK kurumunun 2017 yılında yürürlüğe girmesiyle, artık soyut veya genel nitelikteki tüm ihbar ve şikâyetler SYOK kapsamında değerlendirilecektir. Bu nedenle MKYK kapsamındaki suçlara ilişkin başvurularda da Cumhuriyet savcısının soyut veya genel nitelikte olduğunu tespit ettiği ihbar veya şikâyetler hakkında SYOK kararı vermesi gerektiği ileri sürülmektedir¹⁰⁷.

Kanaatimizce bu yaklaşım yerinde değildir. Zira MKYK, soruşturma izni verilmesine kadar olan süreci bilinçli bir şekilde idari ağırlıklı bir ön filtre mekanizması olarak kurgulamıştır. Bu sistem içerisinde Cumhuriyet savcısı, soruşturma izni öncesinde ceza muhakemesinin asli süjesi olarak değil, izin vermeye yetkili merciyle birlikte alternatif başvuru muhataplarından biri olarak konumlandırılmıştır.

Bu nedenle, doğrudan Cumhuriyet savcısına yapılan ve 4483 kapsamındaki bir suçla ilişkin olduğu açık olan, ancak genel veya soyut nitelikte bulunan ihbar ve şikâyetler bakımından verilmesi gereken kararın, DİKK olduğu kabul edilmelidir¹⁰⁸. Bu aşamada SYOK verilmesi, savcının henüz ceza muhakemesine özgü bir değerlendirme yapma yetkisinin doğmadığı bir evrede adli bir karar tesis etmesi sonucunu doğuracak; bu da MKYK'nın sistematigiyle bağdaşmayacaktır.

2. Soruşturma İzni Sonrasında Cumhuriyet Savcısının Vereceği Karar

Yukarıda izah edildiği üzere MKYK kapsamındaki bir ihbar ve şikâyetin doğrudan Cumhuriyet savcılığına yapılması hali dışında, işleme konulmayacak ihbar ve şikâyetler bakımından ilk değerlendirmeyi izin merci yapmaktadır. İhbar veya şikâyet yoluyla suç iddiasından haberdar olan izin merci; soruşturma başlatmaya elverişli olmayan başvuruları işlememe koymamakta, soruşturma başlatmaya elverişli olduğu değerlendirilen başvurular bakımından ise ön incelemeye başlanmaktadır. Ön inceleme neticesinde soruşturma izni verilmesi halinde ise dosya hazırlık soruşturmasına başlanmak üzere yetkili Cumhuriyet savcılığına gönde-

¹⁰⁶ Aygün Eşitli (n 68).

¹⁰⁷ Akbulut (n 28) 163–164; Kızıllarslan (n 81) 86.

¹⁰⁸ Benzer yönde: Aygün Eşitli (n 68) 63; Kılıç (n 66) 111.

rilmektedir (MKYK md.11). İşte böyle bir durumda Cumhuriyet savcısının nasıl hareket edebileceği ayrıca ele alınmalıdır.

MKYK md. 11’de soruşturma izni kendisine gönderilen Cumhuriyet başsavcılığın ilgili kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürüteceği ve sonuçlandıracağı düzenlenmiştir. Ayrıca soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı Cumhuriyet savcısına tanınmış bir itiraz imkânı da bulunmamaktadır. Bu hükümler ilk bakışta, soruşturma izni verilmesi hâlinde savcının mutlaka hazırlık soruşturmasına başlaması gerektiği yönünde bir izlenim doğurmaktadır.

Belirtmek gerekir ki bu değerlendirme, doğrudan Cumhuriyet savcılığına yapılan başvuru üzerine savcının ön inceleme yaparak soruşturma izni talep ettiği ve izin merciiinin bu talep doğrultusunda soruşturma izni verdiği hâller bakımından geçerli ve doğrudur. Ancak ilk değerlendirmenin izin mercii tarafından yapıldığı ve Cumhuriyet savcısının isnattan ilk defa soruşturma izni kararının kendisine gönderilmesiyle haberdar olduğu durumlarda aynı sonuca varmak güçtür.

Bu noktada öncelikle kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi kararının hukuki anlamının değerlendirilmesi gerekir. İzin merci tarafından verilen soruşturma izni kararı, savcılık açısından her şeyden önce suçtan haberdar olma işlevi görmekte ve aynı zamanda bir muhakeme şartının gerçekleştiğini göstermektedir. Ne var ki soruşturma izni, savcıyı soruşturma yapmaya zorlayan bir talimat değil, yalnızca kamu görevlileri bakımından öngörülmüş olan muhakeme engelini ortadan kaldıran bir işlemdir. Bu nedenle savcılığın, CMK’dan kaynaklanan genel yetkileri çerçevesinde, kendisine intikal eden dosyadaki isnatların soruşturma başlatmaya elverişli olup olmadığını değerlendirebilmesi mümkün olmalıdır. Bir başka deyişle, soruşturma izni kararının tevdi ile ilk defa suçtan haberdar olan Cumhuriyet savcısı; bu karar yönünden de basit suç şüphesi eşiği değerlendirmesi yapabilmelidir. Bu halde ise Cumhuriyet savcısının bu değerlendirmeyi yaparken hangi filtreyi kullanabileceğinin belirlenmesi gerekir.

Öncelikle belirtelim ki böyle bir durumda artık ihbar veya şikâyet, yalnızca bir başvuru olmaktan çıkmış; ön inceleme sürecinden geçirilmiş ve soruşturma izniyle birlikte savcılık suçtan haberdar edilmiştir. Dolayısıyla savcının bu evrede dilekçenin işleme konulmaması kararı vermesi, usulî olarak geriye dönüş anlamına gelecektir. Zira dilekçe işleme alınmış, idari filtre aşılmış ve hatta bu sürecin sonunda soruşturma izni dahi verilmiştir. Nitekim DİKK bakımından, izin merci tarafından verilen kararlara karşı Cumhuriyet savcısına herhangi bir itiraz yetkisi tanınmamış olması da DİKK’in ön inceleme süreci öncesine özgü ve bu evrede kesin nitelik taşıyan bir karar türü olduğunu göstermektedir.

Bu durumda, soruşturma izni verilmiş bir dosyada Cumhuriyet savcısının SYOK verip veremeyeceği hususu ayrıca tartışılmalıdır. Bu tartışmanın ilk boyutunu, SYOK’un suçtan ihbar veya şikâyet yoluyla haberdar olunması haliyle sınırlı



bir karar türü olup olmadığı meselesi oluşturmaktadır. Zira öğretide bir görüş, SYOK'un yalnızca suçtan ihbar veya şikâyet yoluyla haberdar olunması hâline özgü bir karar olduğunu; resen öğrenme gibi diğer öğrenme yolları bakımından ise bu kararın uygulanamayacağını ileri sürmektedir¹⁰⁹. İkinci tartışma ise soruşturma izni verilen bir dosyanın SYOK şartları ile ne derece temas edebileceğidir.

SYOK, CMK md. 158'de ihbar ve şikâyet üzerine suçu öğrenme hâlleri bakımından öngörülmüş olmakla birlikte, bu düzenlemenin amacı öğrenme biçiminden bağımsız olarak soruşturma başlatılmasını gerektiren asgari suç şüphesinin bulunup bulunmadığıdır. Nitekim CMK md. 160'ta savcının suçu öğrendiği anda derhâl araştırmaya başlama yükümlülüğü kabul edilmiş; SYOK ise bu genel ilkeye, bildirilen olgunun basit suç şüphesi eşliğini dahi aşmadığı istisnai hâller için tanınmış sınırlı bir istisna olarak kurgulanmıştır. Kanun koyucunun SYOK'u yalnızca ihbar ve şikâyet yoluyla yapılan öğrenmeler bakımından açıkça düzenlemesi, bu başvuru yollarının sübjektif nitelikleri ve kötüye kullanıma açıklığı karşısında bir ön eleme mekanizmasına duyulan ihtiyacın sonucudur. Buna karşılık, soruşturma izni verilmesi, mahkemelerce suç duyurusunda bulunulması veya yetkili mercilerin talebi gibi kurumsal ve hukuki değerlendirme süzgecinden geçmiş öğrenme biçimlerine kanun koyucu tarafından baştan itibaren belirli bir ciddiyet atfedildiği; bu tür hâllerde bildirilen olgunun kural olarak basit suç şüphesi eşliğini aşacağı varsayıldığı düşünülebilir¹¹⁰.

Ancak bu varsayım, hazırlık aşamasında fiilin açıkça tipik bir suç oluşturulmaması veya suç olmaktan çıkarılması ihtimalini bütünüyle dışlamaz. Bir başka deyişle savcı, soruşturma izniyle kendisine intikal eden dosyada, ön inceleme neticesinde yapılan tespitleri değerlendirerek, fiilin açıkça suç oluşturmadığı ya da suç olmaktan çıktığı sonucuna varabilir. Zira bu tür bir değerlendirme, izin merciinin yanılığa düşebileceği nitelikte adli bir değerlendirmedir. Böyle bir durumda SYOK'un sırf öğrenme biçimi gerekçesiyle kategorik olarak uygulanamaz kabul edilmesi, kararın istisnai ve filtreleyici işleviyle bağdaşmayacaktır.

Diğer taraftan Savcının, soruşturma izni verilmiş bir dosyada ihbar veya şikâyetin "genel veya soyut" olduğu gerekçesiyle SYOK vermesi kanaatimizce mümkün değildir. Zira bu aşamada savcının değerlendirdiği husus artık ihbar veya şikâyetin maddi unsurları değil, kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesini konu alan bir idari işlemdir. Soruşturma izni kararı ise bütüncül olarak genel veya soyut bir iddia olarak değerlendirilemez. Zira izin mekanizması, belirli bir kamu görevlisi hakkında, belirli bir görev bağlamında ve somut bir fiil isnadı çerçevesinde yapılan ön inceleme sonucunda işletilen bireyselleştirilmiş bir süreçtir. Bu süreçte, isnadın muhatabının kim olduğu, hangi eylem

¹⁰⁹ Uğur Tural, *Ceza Muhakemesi Hukukumuzda Yeni Bir Karar Türü Olarak Soruşturmaya Yer Olmadığına Dair Karar* (Legal Yayıncılık 2019) 82–83. Aksi yönde: Akbulut (n 28) 165.

¹¹⁰ Benzer yönde: Akbulut (n 28) 165.

veya ihmale ilişkin değerlendirme yapıldığı ve fiilin hangi hukuki çerçevede ele alındığı asgari düzeyde de olsa belirlenmiş olmak zorundadır.

Açıklanan nedenlerle Cumhuriyet savcısının ilk defa soruşturma izni kararının tevdi edilmesiyle suçtan haberdar olduğu bir dosyada artık tartışma, bildirim belirsizliği veya isnadın muğlaklığı değil; fiilin suç teşkil edip etmediği noktasında yoğunlaşır. Fiilin suç teşkil etmediğinin açıkça belli olduğu durumda ise soruşturma izni kararına rağmen Cumhuriyet savcısının SYOK vermesi mümkün görülmemelidir.

3. MKYK Kapsamındaki Bir Başvurunun Açıkça Suç Teşkil Etmemesi Hali

MKYK kapsamındaki bir başvurunun doğrudan Cumhuriyet savcısına yapıldığı ve fiilin açıkça suç oluşturmadığının anlaşıldığı durumlarda hangi kararın verilmesi gerektiği hususu da uygulama bakımından tereddüt doğurabilecek bir başka sorunlu alanı oluşturmaktadır. Fiilin açıkça suç oluşturmaması, CMK md. 158/6 anlamında verilecek SYOK'un şartlarından biri olmakla birlikte, dilekçenin işleme konulmaması kararının kanuni şartları arasında açıkça sayılmış değildir. Buna rağmen, ihbar veya şikâyetin ilk kez Cumhuriyet savcısına ulaştığı bir durumda savcının, fiilin suç teşkil etmediğini değerlendirerek dilekçenin işleme konulmaması kararı verebilmesinin işlevsel olarak mümkün olduğu ileri sürülebilir. Zira bu aşamada temel amaç, MKYK rejiminin öngördüğü ön eleme mekanizmasını işletmektir. Fiilin suç teşkil etmemesi nedeniyle savcının SYOK vermesi hâlinde, adli sisteme kaydedilmiş bir başvuru ve itiraz yolu açık bir karar ortaya çıkmış olacaktır; bu durum ise MKYK'nin idari filtre mekanizmasıyla bağdaşmayacaktır.

Diğer taraftan izin vermeye yetkili merci bakımından ise fiilin suç oluşturup oluşturmadığı yönünde bir hukuki değerlendirme yapılarak dilekçenin işleme konulmaması kararı verilmesi isabetli görünmemektedir.

Bu durumda, farklı aşamalarda devreye giren karar türlerinin kesiştiği noktalarda yeni tıkanma alanlarının ortaya çıkabileceği görülmektedir.

D. SORUŞTURMA YAPILMASINA YER OLMADIĞI VE DİLEKÇENİN İŞLEME KONULMAMASI KARARLARI BAKIMINDAN İTİRAZ USULÜ

Yukarıda açıklandığı üzere, SYOK'un yürürlüğe girmesinden itibaren MKYK kapsamında yürütülen soruşturmalarda, Cumhuriyet savcısının adli soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetler bakımından nasıl bir karar tesis etmesi gerektiği hususunda uygulamada bir görüş birliği bulunmamaktadır. Oysa Cumhuriyet savcısının verebileceği iki farklı karar türü gerek hukuki nitelikleri gerekse kanun yolu rejimleri bakımından birbirinden tamamen farklı sonuçlar doğurmaktadır. Üstelik suçun tek başına mı yoksa iştirak hâlinde mi işlendiğine göre de farklı çelişkiler ortaya çıkabilecektir.



1. Başvurunun Yapıldığı Mercie Göre Değişen Kararlar ve Denetim Yolları

Yalnızca kamu görevlisinin faili olduğu bir suç bakımından yapılan ihbar veya şikâyetin doğrudan izin vermeye yetkili mercie yöneltilmesi hâlinde, bu merci adli soruşturma başlatmaya elverişli olmayan başvurular yönünden dilekçenin işleme konulmamasına karar verilebilir. İzin merci tarafından verilen dilekçenin işleme konulmaması kararına karşı ise Cumhuriyet savcısına itiraz hakkı tanınmamış olup yalnızca şikâyetçi tarafından idari yargı yoluna başvurulabilmektedir (MKYK m.9).

Buna karşılık yukarıda açıklandığı üzere aynı başvurunun Cumhuriyet savcılığına yöneltilmesi hâlinde, savcının hangi kararı verebileceği hususunda bir açıklık bulunmamaktadır. Öğretide savcının SYOK veya DİKK verebileceği yönünde farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu durum, daha ilk aşamada kararın türü bakımından belirsizlik yaratmaktadır.

Cumhuriyet savcısının SYOK vermesi hâlinde, adli nitelikte bir karar tesis edilmiş olacak ve bu karar, şikâyetçinin başvurusu üzerine CMK md.173 uyarınca itiraz yoluyla denetime tabi tutulabilecektir. Buna karşılık savcının DİKK vermesi hâlinde, bu karara karşı bir itiraz yolu öngörülmemiştir. Zira Cumhuriyet savcısı tarafından DİKK verilmesi halinde bu karar kesindir. Görüldüğü üzere, izin mercie Cumhuriyet savcısı aynı içerikte karar tesis etse dahi, kararı veren makama göre denetim rejimi değişmektedir.

Dolayısıyla aynı içerikteki ihbar veya şikâyet, başvuru makama bağlı olarak denetime açık veya kapalı hâle gelmektedir. Üstelik başvurunun savcılığa yapılması hâlinde, savcının dilekçeyi işleme almama neticesi doğuran biri adli diğeri idari nitelikte iki farklı karardan hangisini vereceğine ilişkin bir açıklık bulunmamakta; bu araçlardan hangisini tercih ettiği, kararın tabi olacağı denetim rejimini doğrudan etkilemektedir.

2. İştirak Halinde İşlenen Suçlarda Durum

SYOK ve DİKK'in uygulamada yaratacağı bir başka sorun, MKYK'a tabi olan ve olmayan kişilerin iştirak hâlinde suç işlemesi hâlidir. Böyle bir durumda MKYK md.10 uyarınca memur olanla olmayan aynı mahkemede yargılanacaktır. Ancak bu durum, soruşturmanın birlikte yürütülebileceği anlamına gelmemektedir. Zira MKYK'a tabi kişiler bakımından soruşturmaya başlanması, izin şartının gerçekleşmesine bağlıdır. Bu nedenle uygulamada, izin şartı gerçekleşene kadar MKYK'a tabi kişiler yönünden dosyanın tefrik edildiği görülmektedir.

Kamu görevlisi olan ve olmayan kişilerin birlikte işlediği bir suçta, başvurunun izin vermeye yetkili mercie yöneltilmesi hâlinde, bu merci kamu görevlisi hakkında dilekçenin işleme konulmaması kararı verebilir. Ancak izin mercinin kamu görevlisi olmayan kişi bakımından böyle bir karar verme yetkisi bulunmadığından, bu kısım CMK md.158/4'te öngörülen ihbar yükümlülüğü gereğince savcılığa gönderilecektir.

Bu aşamada savcının memur olmayan kişi hakkındaki başvuru değerlendirek iddiaları ciddi bulması ve soruşturma başlatması mümkündür. Buna karşılık, izin merci tarafından kamu görevlisi hakkında verilen DİKK'e karşı savcının herhangi bir itiraz yetkisi bulunmamaktadır. Sonuçta iştirak hâlinde işlenen bir suçta, aynı ihbar, aynı maddi olay ve aynı değerlendirme eşiğine rağmen başvuru bazı kişiler yönünden soruşturma başlatmaya elverişli bulunurken, bazıları yönünden ise aynı aşamada işleme alınmamaktadır. Böyle bir durumda, izin mercinin filtreleme işlemi, aynı konuda Cumhuriyet savcısının değerlendirmesiyle açıkça çelişmektedir. Belirtmek gerekir ki tersi durum da mümkündür. Cumhuriyet savcısı genel soruşturma usulüne tabi olan kişi bakımından SYOK verip soruşturmaya başlamayabilir fakat izin merci MKYK'ya tabi olan kişi yönünden DİKK vermeyebilir. Böyle bir durumda izin merci kamu görevlisi hakkında ön inceleme başlatacaktır. Ancak Cumhuriyet savcısının ön inceleme neticesinde bir karar verilene kadar yine bir itiraz hakkı olmayacaktır.

Başvurunun doğrudan savcılığa yöneltilmesi hâlinde de benzer bir çelişki ortaya çıkmaktadır. Savcı, kamu görevlisi olmayan kişi bakımından SYOK verebilirken; kamu görevlisi hakkında 4483 rejimi nedeniyle dosyayı tefrik ederek ayrı bir değerlendirme yapmak zorundadır. Bu aşamada savcının kamu görevlisi hakkında verebileceği karar tartışmalı olmakla birlikte, kanaatimizce vermesi gereken karar dilekçenin işleme konulmamasıdır. Zira MKYK'daki düzenleme, soruşturma izni öncesi süreci bütünüyle idari bir süreç olarak kurgulamış ve Cumhuriyet savcısını başvuruların yöneltilebileceği alternatif muhataplardan biri olarak konumlandırmıştır.

Bu durumda, savcının iştirak hâlinde işlenen bir suç bakımından memur olmayan kişi hakkında verdiği SYOK kararına itiraz yolu açıkken, kamu görevlisi hakkında verdiği DİKK kesin nitelik taşımaktadır. Şikâyetçinin itirazı üzerine kamu görevlisi olmayan kişi yönünden soruşturma başlatılabilecekken, kamu görevlisi yönünden verilen kararın kesinleşmiş olarak kalması, aynı ihbarın aynı makam tarafından aynı ölçütlerle değerlendirilmesine rağmen sırf tabi olunan usul farklı olduğu için bağdaşmaz sonuçlar doğurmasına yol açabilecektir.

Yukarıda ortaya konulan tüm farklı ihtimaller kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar veya şikâyetlere ilişkin ön elemanın farklı makamlar arasında paylaştırılmasından kaynaklanmaktadır. Aynı maddi olay hakkında farklı karar türlerinin ve farklı kanun yolu rejimlerinin doğması, ceza muhakemesinin yeknesaklığı ve öngörülebilirliğiyle bağdaşmamaktadır.

SONUÇ

Bu çalışmada, kamu görevlileri hakkında adlî soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetlerin ceza muhakemesinde nasıl değerlendirildiği, MKYK'da öngörülen dilekçenin işleme konulmaması kararı ile CMK md.158/6'da



düzenlenen soruşturma yapılmasına yer olmadığı kararının aynı alanda birlikte varlık göstermesinin doğurduğu yapısal sonuçlar üzerinden incelenmiştir.

İlk bölümde ortaya konulduğu üzere, TCK md.6/1-c’de benimsenen kamu görevlisi tanımı oldukça geniş bir çerçeveye çizmekte ve kamusal faaliyetin yürütülmesine herhangi bir surette katılan kişileri kapsayan fonksiyonel bir ölçüt esas almaktadır. Buna karşılık MKYK’da kullanılan “memurlar ve diğer kamu görevlileri” kavramı, idare hukuku ekseninde belirlenen daha dar bir statü grubunu ifade etmektedir. Bu nedenle ceza hukuku anlamında kamu görevlisi sayılan herkes hakkında aynı soruşturma usulünün uygulanmadığı; soruşturma rejiminin belirlenmesinde esas ölçütün failin TCK anlamındaki statüsü değil, tabii olduğu personel rejimi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Böylece aynı hukuki statüye sahip görünen kişiler bakımından farklı muhakeme usullerinin devreye girmesi, incelemenin hareket noktasını oluşturan yapısal ayrışmayı doğurmaktadır.

İkinci bölümde, MKYK’ya tabii kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin nasıl değerlendirildiği incelenmiş ve bu sistemde ilk değerlendirmenin ağırlıklı olarak izin merci etrafında kurgulandığı gösterilmiştir. Bu kapsamda Kanun’un, ihbar ve şikâyetlerin belirli şekli ve maddi şartları taşımasını aradığı; bu şartları taşımayan başvuruların ise ön inceleme sürecine dahi geçilmeksizin DİKK ile elendiği tespit edilmiştir. DİKK’in bu yönüyle soruşturma izni öncesinde işleyen idari nitelikte bir ön eleme kararı olduğu; soruşturma sürecini başlatmayan ve ceza muhakemesinin dışında kalan bir sonuç doğurduğu açıklanmıştır. MKYK’nın DİKK bakımından hem izin vermeye yetkili mercie hem de Cumhuriyet savcısına yetki tanımış olmasının, ilk değerlendirme yetkisinin kurumsal olarak iki ayrı makam arasında paylaştırılmasına yol açtığı anlaşılmıştır. Bu yapının, özellikle SYOK’un yürürlüğe girmesinden sonra, savcının hangi hâllerde hangi karar türünü uygulayacağı konusunda ortaya çıkan belirsizliklerin ve uygulamadaki farklılıkların temel nedenlerinden birini oluşturduğu anlaşılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, CMK md.158/6 ile getirilen SYOK incelenmiş ve bu düzenleme ile genel soruşturma usulünde soruşturma başlatmaya elverişli olmayan ihbar ve şikâyetleri elemek üzere adli nitelikte yeni bir karar türünün tesis edildiği açıklanmıştır. Böylece, MKYK kapsamındaki ihbar veya şikâyetler yönünden DİKK verme yetkisine zaten sahip olan Cumhuriyet savcısının, aynı amaca yönelen bir başka karar verme imkânına daha sahip olduğu anlaşılmıştır. Ancak bu ikinci filtrenin idari değil adli nitelikte olması ve kanun yolu bakımından farklı sonuçlar doğurması, MKYK kapsamındaki başvurular bakımından hangi karar türünün uygulanacağı sorununu daha da önemli hâle getirmiştir.

Dördüncü bölümde, MKYK ile CMK arasındaki yapısal uyumsuzluğun sonuçları ele alınmıştır. Bu sonuçların, söz konusu uyumsuzluğun iki farklı yönünden kaynaklandığı ortaya konmuştur. MKYK kapsamında ilk değerlendirme yetkisinin izin mercii ile Cumhuriyet savcısı arasında paylaştırılmış olması ile SYOK’un yürürlüğe girmesi sonucunda savcının aynı amaca yönelen iki farklı

karar arasında seçim yapmak durumunda kalması, uygulamada ortaya çıkan sorunları karşılıklı olarak derinleştiren bir görünüm yaratmaktadır.

İlk sorunun temelini, ihbar ve şikâyetlerin yöneltileceği merci bakımından CMK ile MKYK arasında ortaya çıkan çelişkinin oluşturduğu anlaşılmıştır. CMK md.158, savcılığı suçtan haberdar olma evresinin merkezi olarak konumlandırırken; MKYK başvuruların izin merciine yöneltilmesini esas almaktadır. Özellikle CMK md.158/4'ün kamu görevlileri bakımından da açık bir düzenleme içermesi, genel kanun-özel kanun ilişkisinde belirgin bir çatışma alanı doğurduğu anlaşılmıştır. Bu çatışmaya ilişkin olarak öğretide farklı görüşlerin ileri sürülmüştür. Bir görüş, CMK md.158/4'ün sonraki tarihli genel düzenleme olması ve kamu görevlileri bakımından da açık bir yönlendirme kuralı getirmesi nedeniyle, önceki özel hükmü zımnen ilga ettiğini kabul etmektedir. Bu yaklaşımın, uygulamada ortaya çıkan pek çok sorunu gidermeye elverişli olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, böyle bir sonucun zımni ilga yorumuna dayanmak yerine açık bir kanuni düzenleme ile sağlanmasının daha yerinde olacağı anlaşılmıştır.

Uyumsuzluğun ikinci yönünü, MKYK'nın dilekçenin işleme konulmaması kararı bakımından hem izin merciini hem de Cumhuriyet savcısını yetkilendirmesi ile SYOK'un yürürlüğe girmesi sonucunda savcının aynı amaca yönelen iki farklı karar arasında seçim yapmak durumunda kalması oluşturmaktadır. Bu noktada da SYOK'un kabulü ile MKYK'daki DİKK düzenlemesinin zımnen işlevsiz hâle geldiği ve savcının bu aşamada SYOK vermesi gerektiği yönünde görüşlerin bulunduğu açıklanmıştır. Ancak bu yaklaşımın, MKYK'nın öngördüğü özel soruşturma usulünün amacı ve sistematığı ile bağdaşmadığı anlaşılmıştır.

Zira MKYK, soruşturmanın başlamasını idari nitelikte bir ön aşamaya tâbi kılan ve bu evrede adli değerlendirmeyi bilinçli olarak geri planda bırakan bir yapı kurmaktadır. Soruşturma izni öncesi evrede savcı tarafından adli nitelikte bir karar olan SYOK'un verilmesi, bu idari ağırlıklı ön aşamanın işlevini zayıflatacak ve kanunun mantığıyla uyumlu düşmeyecektir. Bu nedenle, doğrudan savcılığa yapılan ve MKYK kapsamına giren başvurular bakımından soruşturma izni öncesi evrenin idari niteliği dikkate alındığında DİKK'in verilmesinin sistemle daha uyumlu olduğu; buna karşılık savcının isnattan ilk defa soruşturma izni kararının kendisine intikali ile haberdar olduğu hâllerde, fiilin açıkça suç teşkil etmemesi durumunda SYOK verilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Son olarak, bu ikili yapının kanun yolu rejimi bakımından da farklı sonuçlar doğurduğu, aynı içerikteki bir ihbar veya şikâyetin başvurunun yapıldığı mercie ve verilen kararın türüne bağlı olarak farklı denetim mekanizmalarına tabi hâle gelebildiği açıklanmıştır.

Böylece, kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin ilk değerlendirilmesi alanının farklı makamlar arasında paylaşılmasının ve Cumhuriyet savcısı bakımından aynı amaca yönelen birden fazla karar türünün aynı anda



varlık göstermesinin ceza muhakemesinin yeknesaklığı ve öngörülebilirliği bakımından önemli sorunlar yaratabileceği ortaya konmuştur.

Kanaatimizce bu yapısal uyumsuzluk, MKYK’da yapılacak açık bir düzenleme ile giderilebilir. Bu çerçevede, izin vermeye yetkili merciin sürece suçtan haberdar olma aşamasında değil, yalnızca soruşturma izni verilmesi aşamasında devreye girdiği bir sistem benimsenmelidir. Buna karşılık ihbar ve şikâyetin soruşturma başlatmaya elverişli olup olmadığının değerlendirilmesi, ceza muhakemesinin genel mantığıyla uyumlu biçimde tek başına Cumhuriyet savcısına bırakılmalıdır.

Böyle bir modelde Cumhuriyet savcısı, öncelikle başvurunun 4483 sayılı Kanun kapsamında yürütülüp yürütülmeyeceğini tespit edecek; bu çerçevede şikâyet edilen kişinin Kanun’un 2. maddesi kapsamında bir kamu görevlisi olup olmadığını ve ileri sürülen fiilin Kanun kapsamına girip girmediğini belirleyecektir. Başvurunun genel hükümlere tabi olduğunun anlaşılması hâlinde, savcı ihbar veya şikâyetin niteliğine göre SYOK verebilecek veya genel hükümlere göre soruşturmayı başlatıp sonuçlandıracaktır. Buna karşılık başvurunun 4483 kapsamında kaldığının tespiti hâlinde savcı bu sefer başvurunun niteliğine göre ya DİKK verecek ya da muhakeme şartının yerine getirilmesi amacıyla soruşturma izni talep edecektir.

Bu yaklaşımda suçtan haberdar olma evresi, CMK md.158/4 ile uyumlu biçimde savcılık makamı etrafında şekillenecek; ilk değerlendirme alanı tek elde toplanırken, izin merciinin fonksiyonu yalnızca soruşturma izni verilmesine ilişkin idari aşama ile sınırlandırılmış olacaktır. Böyle bir sistem, mükerrer eleme süreçlerini ortadan kaldırarak aynı maddi olay hakkında farklı makamlarca verilen ve farklı sonuçlar doğurabilen kararların önüne geçecek; daha tutarlı ve öngörülebilir bir soruşturma rejiminin kurulmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

‘Adalet İstatistikleri’ (T.C. Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü 2025) <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/7042025092455Adalet_%C4%B0statistikleri_2024%20T%C3%BCrk%C3%A7e_Ingilizce.pdf> Erişim tarihi: 18 Aralık 2025

Akbulut B, ‘Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı (CMK m. 158/6)’ (2022) 10 Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi-Journal of Penal Law and Criminology 153

Akyıldız A, ‘Memur Yargılamasında İdari Süreç’ (2001) 5 Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi <<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789883>>

Aslan OE, ‘Memurların Yargılanması Hakkında Yeni Yasa Üzerine Düşünceler’ (2000) 33 Amme İdaresi Dergisi 59

Aygün Eşitli E, *Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığına Dair Karar* (Yetkin Yayınları 2022)

Boz SS, *Memur Yargılanmasında İzin ve İtiraz Süreci* (Seçkin Yayıncılık 2014)

Çağlayan R, 'Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 Sayılı Kanun'un Hakkında Bir Değerlendirme' (2003) VII Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 105

Canoğlu VC, 'Cumhuriyet Savcısının Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı' [2019] İzmir Barosu Dergisi 93

Centel N ve Zafer H, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (22. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ 2024)

Dülger MV ve Taşkın ŞC, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024)

Erdoğan A, 'Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanunun Kaldırılması Özleminde Olanlar' (1963) 34 İdare Dergisi 57

Gökcan HT ve Artuç M, *Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri (Memur Yargılaması)* (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2008)

Güngör D, *5237 ve 5271 Sayılı Kanunlar Işığında Şikâyet Kurumu* (Yetkin Yayınları 2009)

Karahan B, '4483 Sayılı Kanun Uyarınca İtiraz Mercinin "İdari" Niteliği Sorunu' (2024) 14 Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi 418

Kılıç Y, *Soruşturmaya Yer Olmadığı Kararı* (Adalet Yayınevi 2023)

Kızıllar H, 'Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararları (SYOK) ve Bu Kararların Ceza Muhakemesi Sistematiği Açısından İrdelenmesi' [2019] Türkiye Barolar Birliği Dergisi 59

Malkoç İ, *Açıklamalı-Gerekeçeli Memur Yargılaması* (Sözkesen Matbaacılık 2000)

Mumcu U, 'Türk Hukukunda Memurların Yargılanması' 28 1971 <<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/637689>>

Nuhoğlu A, 'Soruşturmaya Yer Olmadığı Kararının Ceza Muhakemesindeki Yeri' *Masumiyet Karinesi ve Lekenmemeye Hakkı Sempozyumu* (T.C. Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü Yayınları 2022) <https://cigm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/31102022154533masumiyet_karinesi.pdf>

Onar SS, *İdare Hukuku İdari Teşkilat-Amme İdarelerinin Vazife Salahiyetleri-Amme Hizmetlerinin Temşiyet Tarzları* (İstanbul Bozkurt Matbaası 1934)

Özbek VÖ, Doğan K and Bacaksız P, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (17th edn, Seçkin Yayıncılık 2025)

Özen M ve Köksal A, ‘Suçsuzluk Karinesi Bağlamında Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı’ (2019) 68 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 261

Öztürk B ve diğerleri, *Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku* (Güncellenmiş 10. Baskı, Seçkin 2024)

Pınar İ, *4483 Sayılı Kanun’a Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması* (Seçkin Yayıncılık 2009)

—, *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Disiplin ve Ceza Soruşturması İle Yükseköğretim Öğrencileri Hakkında Disiplin Soruşturması Esasları* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025)

Şahin C ve Göktürk N, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (16. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025)

Şahin İ, ‘4483 Sayılı Kanun’da Öngörülen Ön İnceleme Görevlisinin Yetkileri ve Bu Çerçeve İzin Sisteminin Gerekliliği Hakkında Değerlendirme’ (2015) XIX Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 249

Selçuk, Sami, *Kamu Görevlilerinin Yargılanması* (Yetkin Yayınları 2017)

Şenol C, ‘Soruşturma Yapılmasına Yer Olmadığı Kararı (CMK m.158 f.6)’ (2024) 3 İstanbul Hukuk Mecmuası 749

Tozman Ö, ‘Türk Hukukunda Memurların Yargılanması’ (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi 2001)

Tural U, *Ceza Muhakemesi Hukukumuzda Yeni Bir Karar Türü Olarak Soruşturmaya Yer Olmadığına Dair Karar* (Legal Yayıncılık 2019)

Türkiye Büyük Millet Meclisi, ‘Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu’ <<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c017/tbmm21017021ss0198.pdf>>

—, ‘Türk Ceza Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/593)’ <<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c059/tbmm22059119ss0664.pdf>>

Yenisey F, ‘Lekelenmeme Hakkı ve Masumiyet Karinesi’ *Masumiyet Karinesi ve Lekelenmeme Hakkı Sempozyumu* (TC Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü Yayınları 2022) <https://cigm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/31102022154533masumiyet_karinesi.pdf>

Yenisey F ve Nuhoglu A, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025)

Yurtcan E ve İrtiş B, *Memur Suçları ve Yargılanması* (Yetkin Yayınları 2023)

Zeybek Cebeci E, 'İdarenin İhbar veya Şikâyetin İşleme Konulmaması Kararı Verme Yetkisi Üzerine Bir Değerlendirme' (2023) 29 Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 1053

Zeyneloğlu A, 'Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un Anayasaya Aykırılık Derecesi' (1962) 53 Adalet Dergisi 766

