

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

JANDARMANIN ÖRGÜTLENİŞİ, GÖREV VE FAALİYET ALANI

Yüksek Lisans Tezi

Rabia ERSOY

Ankara, 2020

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

JANDARMANIN ÖRGÜTLENİŞİ, GÖREV VE FAALİYET ALANI

Yüksek Lisans Tezi

Rabia ERSOY

Tez Danışmanı

Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

Ankara, 2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

JANDARMANIN ÖRGÜTLENİŞİ, GÖREV VE FAALİYET ALANI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı

Doç.Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

- 1- Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY**
- 2- Doç. Dr. K. Burak ÖZTÜRK**
- 3- Dr. Öğretim Üyesi D. Çiğdem SEVER**

Tez Savunması Tarihi

12.08.2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY danışmanlığında hazırladığım “Jandarmanın Örgütlenişi, Görev ve Faaliyet Alanı (Ankara, 2020) ” adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:
Adı-Soyadı ve İmza

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	iv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL KOLLUK KUVVETİ OLARAK JANDARMA

I. KOLLUK	16
A. Kavram	16
B. Kolluk Türleri ve Jandarma	22
1. İdari Kolluk- Adli Kolluk Ayrımının Sebebi	23
2. Ayrımın Sonuçları	28
3. Jandarmanın Adli ve İdari Kolluk Ayrımındaki Yeri.....	30
C. Genel Kolluk Kuvveti Niteliğiyle Jandarma ve Jandarmanın Diğer Kolluk Kuvvetleriyle İlişkisi	31
1. Bir Genel Kolluk Kuvveti Olarak Jandarma	31
2. Genel Kolluk Kuvvetlerinin Birbiriyle İlişkisi.....	35
a. Jandarma ve Polis	37
b. Jandarma ve Sahil Güvenlik.....	38
II. GENEL OLARAK TÜRK JANDARMA TEŞKİLATI	41
A. Tanım.....	41
B. Türk Jandarmasının Tarihçesi.....	42
III. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDA JANDARMANIN YERİ VE JANDARMANIN ÖRGÜTLENİŞİ.....	46
A. Türk İdari Teşkilatında Jandarmanın Yeri.....	46
1. Türk İdari Teşkilat Yapılanması ve Bu Yapılanmanın Temel İlkeleri.....	46
2. Jandarmanın Türk İdari Teşkilatındaki Hiyerarşik Konumu.....	50
B. Jandarmanın Örgütlenişi	54
IV. JANDARMA PERSONEL SİSTEMİ.....	58
A. Jandarma Personel Kadroları.....	58
B. Jandarma Personelinin Eğitim Sistemi	64
1. Değişiklik Öncesi Personel Eğitimi.....	64

2. Değişiklik Sonrası Jandarma Personel Eğitimi ve Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi	65
3. Jandarma Personelinin Mesleğe Kabulü, Atanması ve Disiplin Hükümleri	69
a. Mesleğe Kabul ve Atanma.....	69
b. Disiplin Hükümleri.....	76

İKİNCİ BÖLÜM

JANDARMANIN İDARİ KOLLUK FAALİYETİ AÇISINDAN YETKİ ALANI

I. İDARİ KOLLUK	81
A. Kavram	81
B. İdari Kolluk Türleri.....	83
C. İdari Kolluk Faaliyetinin Maksadı Niteliğiyle Kamu Düzeni.....	86
1. Kavram	86
2. Kamu Düzeninin Unsurları ve Jandarmanın Faaliyet Maksadı.....	88
II. JANDARMANIN İDARİ KOLLUK YETKİSİNİN DAYANAKLARI VE SINIRLARI.....	95
A. İdari Kolluk Yetkisinin Sınırları.....	95
1. Olağan Dönemlerde.....	95
2. Olağanüstü Dönemlerde Kolluk Yetkisinin Genişlemesi ve Bu Yetkinin Sınırları	109
B. Jandarmanın İdari Kolluk Yetkisi, Sınırları ve Denetimi	116
1. Jandarmanın İdari Kolluk Yetkisinin Dayanağı	116
2. Yasaya Dayalı Yetkileri	117
3. Yetkinin Sınırları ve İşlemlerin Denetimi	131
a. Genel Olarak.....	131
b. Kolluk Güçlerinin Sivil Denetiminde Yeni Bir Müessese Olarak Kolluk Gözetim Komisyonu.....	132
C. İdari Kolluk Yetkisinin Kullanılma Vasıtaları.....	135
1. Kolluk Tedbirleri	135
a. Düzenleyici Kolluk İşlemleri.....	136
b. Bireysel Kolluk İşlemleri.....	137
c. Kolluk Eylemleri.....	138
D. Kolluk Yetkisinin Kullanılma Yöntemleri	139
E. Kolluk Yaptırımları.....	141

III. İDARİ KOLLUK FAALİYETİNİN İDARENİN DİĞER FAALİYETLERİYLE İLİŞKİSİ VE JANDARMANIN BU AYRIMDAKİ YERİ	143
A. Kamu Hizmeti ve İdari Kolluk Faaliyeti İlişkisi	143
B. Regülasyon Faaliyetleri ve İdari Kolluk İlişkisi	149
C. Jandarmanın Yürüttüğü Faaliyet Kolluk mu Kamu Hizmeti mi?	152

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YETKİ VE GÖREV ALANININ SINIRLANMASI BAKIMINDAN

JANDARMANIN GÖREV VE FAALİYET ALANINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

I. JANDARMANIN GÖREV VE FAALİYET ALANI	155
A. Genel Olarak	155
1. Mülki Görevler	160
2. Adli Görevler	162
3. Askeri Görevler	162
4. Jandarmanın Uluslararası İşbirliği Kapsamındaki Görevleri	163
B. Görev Alanına İlişkin Yargı Organlarının Görüşü	165
C. Görev Alanındaki Değişiklikler	166
II. KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI AÇISINDAN KOLLUK PERSONELİNİN GÖREV ALANININ BELİRLENMESİ	167
A. Kolluk Yetkilerinin Yarışması	167
B. Polis ve Jandarmanın Görev Alanı	169
C. Sahil Güvenlik Teşkilatı ve Özel Güvenlik Teşkilatları ile Jandarmanın Görev Alanı	172
D. Bekçiler ve Jandarma	172
III. KOLLUK MAKAMLARI İLE JANDARMANIN İLİŞKİLERİ VE BU KONUDAKİ DEĞİŞİKLİKLER	176
A. Genel Olarak İdari Kolluk Makamları	176
B. Mülki İdari Amirler ile Jandarmanın Görev ve Yetki İlişkisi	178
SONUÇ	186
KAYNAKÇA	189
ÖZET	207
ABSTRACT	208

KISALTMALAR

a.g.b.	: adı geçen bildiri
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AB	: Avrupa Birliği
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ASSAM	: Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
bkz.	: Bakınız
bs.	: Baskı
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
Çev.	: Çeviren
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E.	: Esas
Ed.	: Editör
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
ICANAS	: Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi

İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
K.T.	: Karar Tarihi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMÜ	: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
MYO	: Meslek Yüksek Okulu
OHAL	: Olağanüstü Hal
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
s.e.t.	: Son erişim tarihi
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
T.	: Tarih
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı

GİRİŞ

Toplum olmanın asgari şartlarından biri sayılan güvenlik ihtiyacının karşılanması, yalnızca devletin devamlılığının dış faktörler nezdinde korunması anlamında olmayıp, aynı zamanda günlük hayatın sürekliliğinin hem yerel hem de ulusal düzeyde sağlanmasını da içermektedir. Politik bakış açısında çeşitli farklılıkların var olması ve bu farklılıklara göre idari yapının da revize edilmesi ise öteden beri devlet geleneğinde süregelen bir durumdur¹. Ne var ki, bugüne kadar gerçekleştirilen reformlar ve reform çalışmaları teorik boyutta kalmış, uygulamadaki farklılıklar dikkate alınarak gerçekleştirilmemiştir. Özellikle siyasi görüşler doğrultusunda hareket edildiği için istenilen sonuca ulaşamadığı ve köklü değişikliklerin de ülkenin durumuna uygun olmadığı ifade edilmelidir².

Literatürde “iç güvenlik aktörleri” olarak adlandırılan³ genel kolluk kuvvetleri, bu yönüyle bir yapılanmanın devlet niteliğine kavuşması açısından kurucu unsurdur. Kıta

¹ Bayram COŞKUN, “Türkiyede Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, S.448, 2003, s.14.

² COŞKUN, a.g.m., s.44, Ülkü AZRAK, “Kamuda Tehlikeli Reform”, Radikal Gazetesi Köşe Yazısı, 12.01.2004. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haber-no=10214>. S.e.t. 05.03.2020. Tarihi açıdan ilk olarak Romalı şair Juvenal tarafından ortaya atılan “Bekçileri kim bekleyecek?” sorusu aslında ancak sivilleşme ile denetimin mümkün olduğunu da ifade ettiğinden, milat olarak kabul edilebilir. Bkz: G.W. LYNCH (Ed.) Human Dignity and the Police: Ethics and İntegrity in Police Work, Illinois: Charles C. Thomas, Publisher Ltd., 1999, s.3.

³ Bu adlandırma ilk defa 11 Eylül saldırıları ile yapılmış, ardından literatürde ülke sınırları içindeki güvenliğin tesis edilmesinde görevli olanları ifade etmek üzere kullanılmaya

Avrupası sisteminde kolluk anlayışı devlet merkezine odaklı olduğundan, jandarma yapılanması da merkezi idarenin güdümünde yer almaktadır. Fransız kolluk anlayışıyla ortaya çıkan bu tutum, devletin tek güç olarak kabul edilebilmesi için toplumla idare arasındaki “tampon bölgeyi” ortadan kaldırma fikrine dayandığından ve kolluk kuvvetleri de bu hususta merkezileştirilmeye müsait oluşu ve toplumsal düzeni sağlamaya elverişli kurumlardan biri olması sebepleriyle bu dönüşüme maruz kalarak ayrıca önem kazanmıştır⁴.

Dünya genelindeki yaygın yaklaşıma bakıldığında devletlerin iç güvenlik tedbirlerini artırmada iki yol izledikleri görülmektedir. Bu yollardan birincisi, var olan kolluk teşkilatlarının güçlendirilmesi için işbirliğinin artırılmasıdır. İkinci yol ise yeni bir teşkilatlanma yöntemini seçmektir. Devletlerin bu yollardan hangisine başvuracağı ise yönetim biçiminden ziyade, sosyokültürel altyapı, ekonomik kaygı ve güvenlik

başlanmıştır. Halen terörle mücadele kapsamında “iç güvenlik yönetimi” kavramı kullanılmakta olup, bu yöndeki çalışma ve faaliyetler de “iç güvenlik çağı”nın bir parçası sayılmaktadır. Bkz: Sefer YILMAZ, “Türkiyenin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2012, C.21, S.3, s.20-21.

⁴ Ferdan ERGUT, **Modern Devlet ve Polis: Osmanlıdan Cumhuriyete Toplumsal Denetimin Diyalektiği**, İletişim Yayınları, 2004, s.52., Erdem ÖZGÜR, **Devlet ve Jandarma: Güvenlik ve Kolluk Perspektifinde Jandarma Personel Sistemi**, Gazi Kitabevi, 2019, s.39-40. Foucault, kolluk güçlerini kamu güvenliğini sağlamada kritik bir noktaya koyduğundan, iyi yönetimin ancak kamu güvenliğini tesis edebilen hükümetler eliyle mümkün hale gelebileceğini savunmaktadır. Bkz: Michel FOUCAULT, **Ders Özetleri (1970-1982)**, Yapı Kredi Yayınları, 1992, s.103.

ihtiyacının hangi boyutta olduğu ile ilgilidir⁵. Aynı zamanda sivil otoriteler ve özel güvenlik şirketlerinden de yararlanmak, konusu uzmanlık gerektiren alanlarda bir zorunluluk haline gelmiştir⁶.

Dünyadaki birçok ülkede görülen askeri statülü kolluk kuvvetlerinin sivilleştirilmesi trendi, ülkemizde de 2016 yılında ve sonraki süreçte etkilerini göstermiş ve jandarmanın İçişleri Bakanlığının bağı kuruluşu haline getirilmesi ile bu serüven başlamıştır. Jandarmanın merkezi yönetime bağı hale gelebilmesinde askeri dipline dayalı bir kolluk kuvveti olmasının etkisi büyüktür. Yerel etkilere görece daha kapalı olması ve hiyerarşik amir olarak merkezi idarenin benimsenmesi, askeri hiyerarşi sisteminde ve üst makamların emirlerinde de benzer normlar var olduğundan ve personelin görev bilincinden dolayı kolaylaşmıştır⁷.

Jandarmanın sivilleştirilmesinde en önemli etmenlerden biri demokratik kolluk anlayışında güvenlik hizmetinin altında yatan felsefe olabilir. Askeri kuralların geçerli olduğu bir kolluk biriminin demokratik bir faaliyet yürütemeyeceği düşünülmektedir⁸. “Demokratik kolluk” nitelemesinin yapılabilmesi ise kolluk kuvvetlerinin anayasal dayanağının olmasına ve işlem ve eylemlerinin denetlenebilir olmasına bağıdır. Sivil gözetim hususunda, 2008 yılında Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) desteğı ile İçişleri Bakanlığınca başlatılan “İç Güvenlik Sektöründe

⁵ Tarık AK, “Dünyada İç Güvenlik Yaklaşımının Değışimi ve İç Güvenlik Yönetimine Etkisi”, **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.3, S.6, 2018, s.90.

⁶ AK, a.g.m., s.90.

⁷ ÖZGÜR, a.g.e., s.42, KARA, s.144.

⁸ AYDIN/ DURGUN/BUCAK, “Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına Hızlı Uyumunu”, s.73.

Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi” öncü niteliktedir⁹. Ancak, Türkiye’de terör, coğrafi farklılıklardan kaynaklanan ekonomik ve sosyal sorunların bu anlayışın yerleşmesini engellediği düşünüldüğünde, dünyadaki bu anlayışın Türkiye’de sivilleşmenin sebebi olduğunu düşünmek pek de isabetli görünmemektedir. Kaldı ki, demokratik kolluk anlayışının Türkiye’de tam anlamıyla hakim olabilmesi için evvela hukuk devletinin tüm gereklerinin sağlanması gerekli ve zorunludur. Bu şartın tam anlamıyla sağlandığını söylemek ise oldukça güçtür.

Jandarmanın değişikliklerden önce Genelkurmay Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı ile askeri, idari ve adli yönden ayrı ayrı ilişkileri olan bir kurumken, “örgütsel birlik” konusunda çeşitli çatışmalar yaşadığından faaliyetleri de verimsiz bir hal alabiliyordu. Bu sebeple öteden beri, Jandarmanın sivilleştirilmesi gerekliliği dile getirilen bir ihtiyaçtı¹⁰.

Öte yandan, Türkiye’nin kolluk kuvvetlerindeki geçmişine baktığımızda, bugüne kadar askeri kökenli, otoriteye bağlı, “sivil katılım ve hesap verilebilirlik”ten uzak, işbirliği ve koordinasyon problemleri yaşayan kolluk birimleriyle karşılaşırız¹¹. Ancak, demokratik devlet anlayışı, “halka hesap veren devlet” algısının gelişmesini sağlayarak, yapılacak reformların da bu yönde olmasını tetiklemektedir. Jandarmanın geçirdiği değişim de bu bakış açısıyla değerlendirilmelidir. Zira, kolluk güçlerinde

⁹ Erdem ÖZGÜR/Erdem ERCİYES, “Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümlerin İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.6, S.1, 2017, s.81.

¹⁰ Sefer YILMAZ, “Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.21, S.3, 2012, s.26.

¹¹ Ahmet Hamdi AYDIN/Mehmet ÖZEL, “Türkiyede İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verilebilirlik Sorununa İlişkin Algıları ve Çözüm Önerileri”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.18, S.31, 2016, s.46.

şeffaflık, katılımcı olmak gibi özellikler demokratik hukuk devleti olmanın da gereklerindedir¹². Kolluk hizmetlerinde hesap verilebilirlik üç ayrı bakış açısıyla değerlendirilebilir; bunlardan ilki, idari hesap verilebilirlik olup, hiyerarşik açıdan amirlere kamu görevlilerince yapılan açıklamalardan oluşmaktadır¹³. Yine kamu görevlilerinin tesis ettiği işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi de hukuki denetim olup, ikinci değerlendirmedir. Son bakış açısı ise parlamento vasıtasıyla yapılan denetimdir¹⁴.

Hesap verilebilirliğin sağlanması için, evvela halkın ihtiyaç ve taleplerinin dikkate alınması gerektiğinden, mülki idari amirler ile kolluk kuvvetlerinin işbirliği içinde olması ve bunu sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Bu konuda ombudsmanlık kurumunun ve CİMER başvuru merkezlerinin var olmasının, bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştırdığı düşünülmektedir. Ancak, yine de “Bağımsız Şikayet Komisyonu” kurulmasının daha etkili bir yol olacağı fikrinde olanlar da vardır¹⁵. Ancak

¹² AYDIN/ ÖZEL, a.g.m., s.46.

¹³ Bu konudaki hesap verilebilirlik hakkında daha detaylı bilgi ve değerlendirmeler için bkz: Can AKTAN/Serpil AĞCAKAYA/Dilek DİLEYİCİ, **Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık**, Seçkin Yayınları, 2004.

¹⁴ Bu konuda özellikle Milli Güvenlik Kurulunun kaldırılması, siyasi otoritenin kolluk kuvvetlerini denetlemedeki rolünün azaltılması açısından oldukça önemli bir nokta olarak değerlendirilmektedir. Bkz: İbrahim CERRAH, **Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiyede Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme**, Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi, S.3, TESEV Yayınları, 2008, s.50-52.

¹⁵ Mülki idari amirler ile kolluk kuvvetleri personellerinin fikirleri doğrultusunda bu kanaate varılmıştır. Bkz: AYDIN/ÖZEL, “Türkiyede İç Güvenlik Aktörlerinin İç

halkın katılımının sağlanması için her halükarda şeffaflık, sivil denetim gibi konularda bilinçlenmeye ihtiyaç vardır.

Diğer bir bakış açısı ise, jandarmanın “modası geçmiş bir kolluk kuvveti” olduğuna ilişkindir. Bu görüşün altında yatan sebep, polisin müdahale edemediği veya yetersiz kaldığı anlarda “silahlı bir güç” olan jandarma personelinin görevli sayılmasıdır. Özellikle Kuzey İrlanda gibi jandarma teşkilatının bulunmadığı ülkelerde, silahlı kuvvetlerin müdahale yeteneği ciddi anlamda eleştirilmektedir¹⁶. Ancak, Türk jandarmasının sivilleşme öyküsü, bu eleştirilere maruz kalmasının önüne geçebilecek gibi görünse de, jandarmanın hem askeri kökeni, hem de dış ve iç güvenlikten sorumlu olduğu düşünüldüğünde, bir “ara kuvvet” niteliğinde olmasının her durumda başvurulabilir olmasını sağladığı düşünüldüğünden, özellikle kendi içindeki personelin sivilleşme sürecini sıcak karşılamadığı görülmektedir¹⁷.

Sivilleşme sürecinde Avrupa Birliğinin önerilerinin ve iç mevzuatının da etkisi oldukça fazladır. Avrupa Polis Etiği Yönetmeliğinin 13 üncü maddesinde yer alan “*medeni bir toplumda, polis teşkilatı asker olmayan yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır*” hükmü jandarmanın tıpkı polis gibi sivil bir hizmet alanının bulunduğu

Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verilebilirlik Sorununa İlişkin Algıları ve Çözüm Önerileri”, s.58.

¹⁶ Güray ALPAR, “Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmanın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.2, S.1, 2013, s.96.

¹⁷ Kaldı ki, bir durumda silahlı kuvvet aracılığıyla müdahalede bulunmak, o müdahalenin meşruiyetiyle alakalı değildir, ölçülülükle de bir ilgisi yoktur. Bu yöndeki görüşler için bkz: ALPAR, a.g.m., s.101.

kanıtlar niteliktedir¹⁸. Nitekim Avrupa ülkelerinin birçoğunda da militer bir yapıya sahip kolluk kuvvetlerinin sivilleştirilmesi eğilimi artış göstermektedir. Örneğin Fransa’da jandarma ve polis her ne kadar ayrı birer kolluk kuvveti olsalar da, jandarmanın polise benzer tarzda sivil bir otoriteye dönüştüğü gözlemlenmektedir. Yine Fransa’nın, sivilleşmeyi sağlayacak bir adım olarak 2000 yılında “Ulusal Güvenlik Etiği Komisyonu”nu kurması da bu açıdan önemlidir¹⁹. Avrupa genelinde ise uzmanlarca yapılan tahminler doğrulanarak sivil kolluk kuvveti anlayışının neredeyse tamamıyla yerleştiğini ifade etmek gerekir²⁰. Esasında sivilleşme ihtiyacı, kolluk kuvvetlerinin çalışmalarının başarılı olup olmamasıyla ilişkili değildir. Bu ihtiyaç, demokratik kolluk hizmeti anlayışının gerekleriyle alakalıdır. Her toplumda olduğu gibi, bir anlayışın benimsenmesi de zamanla mümkündür, seyreden sürecin sivilleşme anlayışının da iç güvenlik aktörlerince benimsenmesi ancak bu konuda eğitim verilmesiyle mümkün

¹⁸ İbrahim CERRAH/ M. Bedri ERYILMAZ, **Güvenlik Personeli İçin Referans Kitabı: Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği ve Açıklayıcı Notlar**, 72 Tasarım Yayınları, 2001, s.58.

¹⁹ Türkiyede Fransadan mülhem olarak Kolluk Gözetim Komisyonunun 2016 yılında kurulduğunu, ancak Fransadan farklı olarak sivil denetimin birçok açıdan tereddüte yol açar tarzda olduğunu daha evvel dile getirmiştik.

²⁰ Fransız jandarmanında da durumun az çok aynı noktaya geldiğini, militer yapının büyük oranda kırıldığını ifade etmek gerekir. Örneğin, son 70 yıldır Fransız jandarmanının genel müdürünün bir istisna haricinde sivillerden oluştuğu ve halkla iletişimin de sıkı tutulduğu bilinmektedir. Bkz: İbrahim CERRAH, **Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiyede Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme**, Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi, S.3, TESEV Yayınları, 2008, s.48.

olabilir²¹. Avrupa Polis Etiği Kurallarındaki hükümler, 24.10.2007 tarihinde Türk Kolluk Etik İlkelerinin yürürlüğe girmesi ile iç mevzuatımıza da yansiyarak hesap verilebilirlik ve denetim kurallarının benimsenmesi öngörülmüştür.

Her ne kadar jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlı hale getirilmesinde AB uyum paketlerinin etkisinden söz edilse de, 15 temmuz sonrası süreçte kolluk güçlerinin merkezi idarenin hakimiyeti altında tutulması isteğinin ve cumhurbaşkanlığı sistemine uyum için geliştirilen politika, bu değişikliğin yapılmasında ağır basan düşüncedir.

Sivilleşme trendinde neoliberalizm, küreselleşme gibi akımlar ile AB sürecinin etkilerinin olduğu düşünülmektedir. Özellikle neoliberalizmin etkisiyle, devletlerin siyasi, ekonomik ve idari anlamda ulus devlet modeline evrilmesi sonucundan güvenlik işlevi de etkilenmiş ve bu değişimin bir parçası olmuştur²². Postmodernitenin etkisiyle bireylerde oluşan güven ihtiyacı gittikçe artarak “hayat kalitesi parayla mümkündür, para ise güvenlik sağlar” mantığı ile şekillenmiş ve güven bunalımının çözülmesinin “güvenliğin müşterisi” olmakla mümkün olabileceğini düşündürmüştür²³. Özel güvenlik şirketleri ve askeri şirketlerin gitgide yaygın hale gelmesinin sebebi de bu yaklaşımdır.

²¹ Mehmet ÖZEL, “Türkiyede İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Algıları ve İç Güvenlik Yönetiminin Örgütlenmesine İlişkin Görüşler”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi**, C.9, S.22, 2018, s.182. Burada eğitimden kastedilen, değişim sürecindeki zihinsel dönüşümün sağlanması amacıyla hem kolluk personeline, hem de vali ve kaymakamlara hizmet öncesi ve sonrası verilen bilgilendirmelerdir.

²² Ahmet BARBAK, Türkiye’de Askeri Yönetim Alanının Dönüşümü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015, s.161.

²³ Menderes ALPKUTLU, “Güvenlik İhracı Bağlamında Türkiye’nin Özel- Askeri Güvenlik Sistemi”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.8, S.1, 2019, s.26.

Bu durumun jandarma ve polis gibi “kamu kolluklarını” gölgede bırakması, özel güvenlik şirketlerinin denetiminin zayıf oluşu, birbirinden farklı birçok hukuki problem yaratmıştır. Her ne kadar uluslararası sözleşmeler ve insan haklarını koruma mekanizmalarıyla bu durumun engellenmeye çalışıldığı iddia edilse de, güvenlik ihtiyacının hangi boyutta korunduğu ve hangi unsurların ortadan kaldırıldığı belirsizdir²⁴. Eğer özel güvenlik şirketleri ile askeri şirketler iç güvenlikte etkili kılınmak isteniyorsa, ki bu şirketler Türkiye’de genel olarak iç güvenlikte etkindir, öncelikle uluslararası hukuk ve kolluk hukuku anlamında ayrı bir rejim geliştirilmelidir. Zira, ancak bu halde istenilen verim alınabilecektir²⁵.

Diğer yandan, özellikle 1980’li yıllardan bu yana etkisini gösteren küreselleşme kavramını, yaşamın her alanında görmek mümkündür. Bilhassa bilişim çağının etkileri, özellikle teknolojik gelişmeler aralarında milyonlarca kilometre olan insanların birbirlerinden haberdar olmalarını sağladığından, insanların devlete olan ihtiyacını ve otorite isteklerini sorgulamalarına sebep olmuştur²⁶. Bu yüzden, ulus devlet anlayışı da zaman içerisinde tahrip edilmiştir. Günümüzde ise, tüketim kültürünün hakim olmasıyla

²⁴ ALPKUTLU, a.g.m., s.34.

²⁵ ALPKUTLU, a.g.m., s.47. Özel askeri şirketlere ilişkin daha detaylı bilgi için bkz: Sait YILMAZ, “21 inci Yüzyılda Güvenlik Alanının Yeni Sivil Aktörleri: Özel Askeri Şirketler ve Kontratçı Firmalar”, **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, C.3, S.6, 2007, s.45-70., Ahmet Hamdi TOPAL, “Uluslararası Hukuk Açısından Özel Askeri Şirketler ve Şirket Çalışanlarının Statüsü”, **AÜHFD**, C.60, S.4, 2011, s.963-1022.

²⁶ Çetin KARTAL, “Küreselleşme Sürecinin Devlet Yapısı Üzerine Etkileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, 2016, s.291.

beraber sosyal dengesizlikler, yoksulluk, çevre kirliliği gibi sonuçların ortaya çıkması sosyal devlet kavramını da tahrip etmiştir²⁷.

Giddens'a göre, *“Uzak yerleşimleri birbirlerine, yerel oluşumların millerce ötedeki olaylarla biçimlendirildiği ya da bunun tam tersinin söz konusu olduğu yollarla bağlayan dünya çapındaki toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması”* küreselleşmenin bir tanımı olabilir²⁸. Küreselleşme bu yönüyle devlet kurumları ve merkezi yapıyı da aşarak uluslararası örgütler ve küresel boyuttaki organizasyonları içerir hale bürünmüştür. Bundan dolayı da küreselleşmenin etkileri ekonomi, sağlık, çevre gibi akla gelebilecek her türlü alana sirayet ettiğinden, güvenlik alanı da bu değişimden nasibini alarak dönüşümün bir parçası olmuştur. Özellikle savaş tarzının klasik anlayıştan uzaklaşarak ekonomik savaş, bilgi savaşı, terörizm gibi türlerle çeşitlenmesi, etnik sorunlar, uyuşturucu ticareti, yasal olmayan göçler gibi sorunların giderek artması, bölgesel tehditleri de artırdığından, bu durumla baş edebilmek için daha farklı yöntemlerin geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur²⁹. Gittikçe karmaşık bir hale bürünen güvenlik

²⁷ KÖKALAN ÇIMRIN, “Küreselleşme, Neoliberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine”, s.195-196.

²⁸ Anthony GIDDENS, **Modernliğin Sonuçları**, Çev. Ersin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları, 2012, s.60.

²⁹ Gökhan SARI/Ercan SEYHAN, “Değişen Eğitim Paradigmasının Güvenlik Algısına ve Jandarma Eğitim Sistemine Etkisi”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.3, S.2, 2014, s.5., Bilal KARABULUT, **Küreselleşme Sürecinde Güvenliği Yeniden Düşünmek**, Barış Kitap, 2011,s.157. Güvenlik olgusundaki bu değişim dünyada özellikle 80’li yıllardan sonra ortaya çıkmıştır, zira önceki dönemde güvenlik yalnızca askeri açıdan ele alınmaktaydı. Ancak küreselleşmenin etkisini göstermesiyle “güvenliği yeniden

algısı ve bu değişimden kaynaklanan sorunların, öncelikle eğitim sistemi ile çözülebileceği düşünölmektedir. Jandarma eğitim sisteminin bilgiyi yönetebilir ve değişime ayak uydurabilir hale gelmesi varsayımında, hem iç güvenlik hem de dış güvenliğin daha sağlıklı olacağına inanılmaktadır³⁰.

Küreselleşmenin bir diğer etkisi ise, iç ve dış güvenliği birbirine yaklaştırmasıdır. Günümüzde bir ülkenin sınırları dışında gerçekleşen bir olay, o ülkenin iç güvenliğine yansiyabilir. Nitekim, bugün Suriye iç savaşında Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa ülkeleri söz sahibi olabilmektedir³¹. Bu durumun yaşanmasında, özellikle 80’li yıllardan bu yana neoliberalizmin etkisiyle devletlerin gücü sağlamak için kuvvet uygulamak istemeleri etkilidir³².

Ayrıca, Her yıl Avrupa Komisyonunca Türkiye’nin AB üyelik şartlarındaki eksikliklerin yeniden değerlendirilip hazırlanan AB İlerleme Raporları, kolluk kuvvetlerinin sivilleştirilmesi gerektiğini defaatle duyurmaktaydı. Halk ve hükümetin kolluk güçleri üzerindeki sivil denetimi artırması halinde, insan hakları mekanizmalarının

düşünme” fikri, postmodern ve feminist teorilerle beraber desteklenmiştir. KARABULUT, s. 42-45.

³⁰ SARI/SEYHAN, “Değişen Eğitim Paradigmasının Güvenlik Algısına ve Jandarma Eğitim Sistemine Etkisi”, s.20.

³¹ Mücahit ÖZDOĞAN, “Realizm ve Neorealizm Bağlamında Soğuk Savaş Sonrası Güvenlik Anlayışının Değerlendirilmesi”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.8, S.1, 2019, s.16.

³² ÖZDOĞAN, s.20., Bülent Sarper AĞIR, “Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik ve Değişen Güvenlik Anlayışı”, **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, C.11, S.22, 2015, s.123-125.

da daha sağlıklı hale geleceği ve böylelikle kamu güvenliğinin de tam anlamıyla sağlanacağı düşünülmektedir³³.

Diğer yandan, kır-kent ayrımını ortadan kaldırmak ve güvenlik ve kamu düzenini sürekli kılmak amacıyla Jandarma Genel Komutanlığının Emniyet Genel Müdürlüğüne devredilmesi yönünde görüşler de mevcuttur³⁴. Bu görüşün altında yatan sebep ise askeri unsurlu tüm kurumların ilga edilerek kendi faaliyet konularında uzmanlaşmış birimleri bulunan bir merkezi yapıda toplanması fikridir. Kolluk kuvvetlerine ilişkin birçok kanun, yönetmelik vb. düzenlemenin olması, kafa karışıklığı yarattığından, hukuki olarak da çok

³³ Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporunda jandarmanın sivil gözetiminin genişletildiğini, TBMM nezdinde hesap verebilir olma şartının ise sivilleşme için önemli bir diğer adım olduğu vurgulanmıştır. Nitekim Anayasanın 160/1'deki merkezi idareye tabi tüm birimlerin Sayıştay denetimine tabi olacağı ifadesi dayanak gösterilerek, 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanununun (R.G.19.12.2010) 82/c maddesi ile güvenlik güçlerinin denetime ilişkin muafiyeti ortadan kaldırılmıştır. Elbette bu değişikliğin tek başına sivilleşmeyi sağladığını düşünmek yersiz olacaktır. 2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda da ifade edildiği üzere, “yasal ve kurumsal çerçevedeki reformlara ek olarak, sivil makamların denetleme görevlerini pratikte tam olarak uygulamaları da önem taşımaktadır.” Buradan çıkan sonuç, Kanunun uygulanma biçimini gösteren ikincil mevzuatın Kanunu takip eder tarzda olması gerektiğidir. Ancak Sayıştay denetiminde TSK Güçlendirme Vakfının denetimin dışında tutulmasının sivil denetimin insicamını bozduğu düşünülmektedir. Bkz: Şahin BİNİCİ/Mustafa TÜRKYENER, “Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler”, **Dış Denetim Dergisi**, Ocak-Mart 2011, s. 31.

³⁴ Ali AYATA/Yakup DALKILIÇ, “Emniyet ve Jandarma Teşkilatının Kurumsal Açından Bütünleşmesi”, **Akademik Bakış Dergisi**, S.53, 2016, s.128.

sıcak karşılanmamaktadır. Ayrıca polis ile jandarma personellerinin örgütlenme biçimleri, mesleğe kabul edilme şartları, çalışma koşullarının pek çok farklılık içermesinin güvenlik teşkilatında ikircikli bir durum yarattığından, bu durumun hizmet kalitesi ve yönetim biçimini de etkilediği düşüncesi de bu fikri besleyen bir başka düşüncedir³⁵. Bu düşünceye göre, vatandaşların yaşadıkları veya tanık oldukları bir adli vaka veyahut trafik kazası gibi bir halde başvurmaları gereken kolluk kuvveti konusunda tereddüt yaşamamaları gerektiği için Emniyet Genel Müdürlüğü altında kolluk kuvvetlerinin toplanması gerekir. Bu durumun, kolluk kuvvetleri arasındaki koordinasyon eksikliğini pekiştireceği düşünülmektedir. Vatandaş açısından bu gerekçe isabetli gibi görünmekteyse de, jandarmanın spesifik çalışma alanları olan ekiplerinin olması ve eğitim sistemlerinin polislere kıyasla daha katı ve askeri disiplin anlayışına dayanması gibi kendine has özellikleri değerlendirildiğinde ayrı bir teşkilat olarak kalmasının daha yararlı olacaktır.

Bir diğer fikir ise, kolluk kuvvetlerinin Jandarma Genel Komutanlığı çatısı altında toplanmasıdır³⁶. Ancak bu fikir jandarmanın kendi içinde desteklenmediğinden ve yeteri kadar altyapı çalışması yapılmadığından fazlaca destek görmediğinden, fikir aşamasında

³⁵ A.Nihat DÜNDAR, “İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Uluslararası Sempozyum: Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi**, 1996, Ankara.

³⁶ Bu fikrin kökeni oldukça eskiye dayanmaktadır. 1940 tarihli “Zabitanın Tevhidi Hakkında Rapor” ve “Zabita Teşkilatı Kanunu Projesi” iç ve dış güvenliğin, kolluk kuvvetlerinin tek elde birleşmesi halinde tehlikelerin bertaraf edilmesinin daha kolay olacağı yönündedir. Jandarmanın özellikle dış güvenlikte etkin olması ve hiyerarşik olarak altta yer alacak ayrı bir teşkilatın da günlük huzur ve sükunu korumakla görevli olması ve il ile ilçelerde de ayrı teşkilat oluşturulması iddiası dile getirilse de yeteri kadar ilgi çekmediğinden dikkate alınmamıştır.

kalmıştır. Bu farklılığın kurum içi eğitimlerle giderilebileceği fikri ise³⁷, tarihsel seyir incelendiğinde verim alınma olasılığı düşük olduğundan, pek gerçekçi görünmemektedir.

İdari teşkilatlanmamızdaki dönüşüm ekseninde gerçekleşen yeni düzenlemeler değişen dünya düzenine uyum sağlamak amacıyla hazırlanmış ve esasında farklı bir düzene ihtiyaç duyulup duyulmadığı sorusu da bu çalışmanın gerçekleştirilmesine vesile olmuştur.

Çalışmamız, jandarmanın yeni örgütleniş tarzı, yetki alanı ve dönüşüm sürecinin sonuç ve etkilerini değerlendirmek üzere üç bölüm halinde hazırlanmıştır.

Birinci bölümde ilk olarak kolluk kavramından hareket edilerek, idari kolluk ile adli kolluk ayırımına değinilmiş ve jandarmanın kolluk kuvveti olarak işlevi değerlendirilmiştir. Akabinde teşkilat ve personel anlamında 2016 yılında peş peşe yayımlanan KHK'ler ile geçirilen değişim ekseninde, jandarmanın iç düzen ve sistemi hakkında eski ile yeni durumunun incelenmesi, etki ve sonuçlarının tartışılması amaçlanmıştır.

İkinci bölüm ise jandarmanın yetki alanına ilişkindir. İdari kolluk yetkisi ve organik anlamda idari kolluğun hangi anlamlara gelebileceği açıklandıktan sonra, kamu düzenini sağlama ve koruma maksadının jandarmaya yasayla verilen idari kolluk yetkileri ile gerçekleştirilmesi üzerinde durulmuştur. Bu konuda özellikle olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların sınırı açıklanarak, kolluk yetkisinin “kayıtlayıcı” işlevi vurgulanmak istenmiştir. Peşi sıra, jandarmanın idari kolluk yetkisinin, kamu hizmetine sunduğu katkı, idarenin faaliyetleri ışığında tartışılmaya çalışılmıştır.

³⁷ AYATA/DALKILIÇ, “Emniyet ve Jandarma Teşkilatının Kurumsal Açından Bütünleşmesi”, s.135.

Üçüncü bölümün odak noktasını ise art arda yapılan değişimler ile gerçekleştirilmek istenen sonuç arasındaki ilişkinin irdelenmesi ve bu değişimlerin olası etki ve sonuçları oluşturmaktadır. Bu ekseninde öncelikle jandarmanın görev alanı irdelenerek, kolluk yetkilerinin yarışması açısından jandarma ve diğer genel kolluk kuvvetlerinin görev alanındaki kesişim, geçirilen değişim açısından incelenmek istenmiştir. Bu konuda, idari kolluk makamlarına, özellikle vali ve kaymakamlara jandarmanın görev alanını daraltıcı ve hareket kabiliyetini kısıtlayıcı yetkiler verilmesi ayrıca değerlendirilmiştir.

Çalışma idare hukukunun temel konularından birini oluşturan kolluk gücü etrafında şekillendirildiğinden, konunun dışına çıkması sebebiyle teşkilat ve personel yapısındaki değişimler hakkında sınırlı incelemelerde bulunulmuştur. Çalışmanın her üç bölümünde de jandarma teşkilatındaki değişimin altında yatan nedenleri tartışan güncel Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarından, bildiri, tez ve monografilerden yararlanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL KOLLUK KUVVETİ OLARAK JANDARMA

I. KOLLUK

A. Kavram

Geçmişten bu yana, en gelişmişinden karmaşığına kadar her toplumun en temel ihtiyaçlarından biri güvenlik olmuştur³⁸. Öyle ki, toplumlar kimi zaman hürriyetten yoksun yaşamışlar; ancak asgari düzeyde bir disipline bağlanmadan var olamamışlardır³⁹. Devletin gelişimiyle birlikte şiddet kullanma tekeline sahip olmasını açıklayan teorilere göre, güvenliğin sağlanması ihtiyacı devletin ortaya çıkışıyla birlikte⁴⁰ bireylerden

³⁸ Lütfi DURAN, **İdare Hukuku**, 1.bs.; 1982, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s.248. Doktrinde Yayla bu ihtiyacı otorite gereksinimiyle açıklamaktadır. Bkz: Yıldızhan YAYLA, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s.1.

³⁹ Metin KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, 1. bs., Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s.27. Toplumların düzen ihtiyacı hukukun bireylere sağladığı güvenlik ihtiyacıyla benzeşmektedir. Daha açık ifade etmek gerekirse, düzen ve güvenlik hukukun da temel bir unsuru olup, hukuk devletinin ortaya çıkış prensibi de bu fikre dayanmaktadır. Bkz: Yasemin IŞIKTAÇ, **Hukuk Başlangıcı**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2012, s.18.

⁴⁰ Devlet olgusunun ilk defa Girit Adasında Minos Uygarlığıyla ortaya çıktığı düşünülmektedir. Bkz: Oktay UYGUN, **Devlet Teorisi**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2017, s.70. Batı düşüncesinde yönetim biçimine ilişkin ilk fikirler Antik Yunanda Platon ve Aristo tarafından ortaya konulmuş ve bu fikirler aynı zamanda felsefe ve bilimin de başlangıcı sayıldığı için ayrıca önem kazanmıştır. Bu yüzden, Antik Yunan ilk kent

devlete devredilmiş⁴¹, modern anlamda devlet olgusuyla birlikte ise idareye verilen kolluk yetkisiyle bu ihtiyaç sağlanmaya çalışılmıştır⁴². Bu durum ise, zaman içerisinde kamu gücünün⁴³ belli durumlara veyahut bireylere uygulanması halinin, idarece yerine

devleti olmasa da, devlete ilişkin değerlendirmeler açısından dikkate alınmalıdır. Bkz: Mehmet Semih GEMALMAZ, **Devlet, Birey ve Özgürlük**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2012, s.1. Platonun Politeia’ında bireylerin devletle benzerlikleri üzerinde durmakta ve aslında bu yüzden bir devlet ihtiyacının duyulduğunu vurgulamaktadır. Bkz: İlhan F. AKIN, **Devlet Doktrinleri**, 3.bs., Beta Yayıncıları, İstanbul, 2016, s.5. Zabunoğlu, devletin ortaya çıkışını, “sosyal yapının siyasal yapıya dönüşmesi” olarak tanımlamaktadır. Bkz: Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **Kamu Hukukuna Giriş**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s.44.

⁴¹ Bkz: Adnan GÜRİZ, **Hukuk Felsefesi**, 10.bs., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2014, s. 179-185., AKIN, **Devlet Doktrinleri**, s.91-98.

⁴² Modern devletin belirli sınırlar dahilinde egemenlik yetkisini kullanması, idareye verilen kolluk yetkisini de meşrulaştırmaktadır. Nitekim, polis ve jandarma teşkilatlarının oluşumu da modern devletin sınırlarıyla meşrulaşmıştır. Modern devletin güvenlik güçlerini meşru hale getirmesiyle ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz: Abdurrahman SAYGILI, “Modern Devletin Çıplak Sureti”, **AÜHFD**, S.59, C.1, 2010, s. 61-97.

⁴³ Kamu gücü, idare hukuku alanının belirlenmesinde kullanılan ölçütlerden biri olup, devletin emretme, tek yanlı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneği anlamına gelir. Bkz: DURAN, **İdare Hukuku**, s.23, Tahsin Bekir BALTA, **İdare Hukukuna Giriş I**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1968/1970, s.98, Hamza EROĞLU, **İdare Hukuku**, 5.bs., Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1985, s.18. Özyörük ise, kamu gücünü, bireylerin sahip olduğu subjektif haklardan farklı olarak idarenin “hukuki iktidar”

getirilen bir ödeve dönüşmesiyle olmuştur. Bu ödevin ortaya çıkışı ise anayasaca temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına müteakip, idareye kolluk yetkisinin verilmesinin yasama meclislerince sağlanması ile mümkün kılınmıştır⁴⁴.

“Kolluk” ifadesinin dile kazandırılma seyrine baktığımızda, terim olarak Türkçedeki kullanımının “*kollamak*” ve “*kol*” sözcüklerinden türetildiğini görüyoruz⁴⁵. Batı dillerinde ise kolluk teriminin karşılığı “*police*” şeklindedir⁴⁶. Ancak “*police*” terimi günümüz Türkçesine kolluk anlamıyla değil, bir kolluk kuvveti anlamında kullanılan “*polis*” olarak yerleşmiştir⁴⁷. İdare hukuku literatüründe ise, kolluğu karşılamak üzere “*zabıta*” ve “*polis*” terimlerinin de kullanıldığı gözlemlenmektedir. Aynı zamanda

yeteneği olarak vurgulamaktadır. Bkz: Mukbil ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku Ders Notları**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1977, s.130.

⁴⁴ DURAN, **İdare Hukuku**, s.248. Devlet işleyişinin çeşitlenmesi ve idarenin yürütmeden ayrışması, idari faaliyet kavramını ortaya çıkarmış, böylelikle idareye kamu düzenini koruma ve sağlama görevi de verilmiştir. Bkz: YAYLA, **İdare Hukuku**, s.13-22.

⁴⁵ “Kollamak” ve “kol” sözcüklerinin etimolojik kökeni ve Türk lisanındaki gelişimi için bkz: Evrim KARA, **Devlet- Kolluk İlişkisi Kapsamında Jandarma ve Türk Jandarması**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2016, s.13-18.

⁴⁶ Ali D. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 1.bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.518.

⁴⁷ Nitekim literatürdeki anlamı bakımından kolluk kavramının da İngilizce’deki karşılığı “*law enforcement*” şeklindedir. Bkz: Jandarma Genel Komutanlığı Jandarma Terimleri Sözlüğü İngilizce-Türkçe, Jandarma Genel Komutanlığı Basımevi, Ankara, 2002, s.75.

kolluk, polis ve zabıta terimlerinden aynı anda birden fazla anlam çıkmaktadır, şöyle ki; bu terimler hem bir faaliyeti, hem personeli, hem de bir örgütlenişi karşılamaktadır⁴⁸.

Terimin ortaya çıkışında önemli bir yeri olması açısından, Eski Yunana bakmak gerekirse, orada da devleti anlatmak için polis ifadesinin kullanıldığını ve Antik Yunancada polisin “düzen” anlamına geldiğini söyleyebiliriz⁴⁹. Ayrıca polis faaliyetleri Yunan Sitelerindeki tüm kamu hizmetini karşılar şekilde kullanılıyordu. Fransa ve Almanya’da ise, bu kullanım özellikle onbeşinci yüzyıldan sonra kralın hakimiyet hakkı şeklinde kullanılmaya başlanmış olup, günümüzdeki polis-devlet anlayışının da kaynağını esasında bu kullanım şekillendirmiştir⁵⁰. İlk olarak Almanya’da ortaya çıkan “polis devleti (Polizeistaat) kavramı, bireylerin özgürlüklerini korumak için müdahale etme imkanı oldukça geniş olan ve gerekli görülen hallerde bireylere külfetler yükleyebilen, ancak idaresinin hukuka bağlı olmak zorunda olmadığı bir devlet düzenini ifade etmekteydi⁵¹. Bu anlayışa göre de polis deyimini tek başına “hiçbir sınır ve denetim tanımayan kamu kudreti” anlamı taşıyordu. Yönetilenlerin refahı için yürütülen her faaliyet “polis faaliyeti”, devletin bu faaliyetleri gerçekleştirirken “sınırsız ve denetimsiz” nitelikteki gücü ise “polis kudreti” olarak kabul ediliyordu⁵².

⁴⁸ İl Han ÖZAY, **Günüşğında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s.721.

⁴⁹ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.III, 3. bs., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.1476., ÖZAY, a.g.e., s.721.

⁵⁰ ONAR, a.g.e., s.1476.

⁵¹ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 11.bs., İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s.38.

⁵² Polis devletinde idarenin faaliyetlerinin yargı denetimine tabi olmaması, bireyleri devlete karşı koruyucu bir hukuki güvence olmadığını göstermektedir, ancak elbette bu tek başına tamamen düzensiz bir idarenin varlığını ifade etmez. Bkz: GÜNDAY, a.g.e., s.38.

Türk hukukuna baktığımızda ise, kolluk teriminin dilimize geçişinin 1924 Teşkilat-ı Esasiesine tekabül ettiğini söylemek gerekir⁵³. Ancak, kolluk kuvvetlerini ifade eder biçimde 1961 Anayasasında “kolluk” teriminin kullanılması ile polis ve zabıta terimleri teşkilat anlamına gelecek şekilde kullanılmaya başlamıştır. Yine de, literatürde bu terimleri kullanmayı tercih edenler de mevcuttur⁵⁴.

Kolluk kavramının Türk hukuk tarihindeki seyrine baktığımızda; Tanzimattan önce ve Tanzimattan sonra şeklinde bir ayırım yapmak gerekir⁵⁵. Tanzimat öncesi zabıta amiri Yeniçeri Ağası sayılırken, Tanzimattan sonra bu yetki Seraskere devredilmiştir⁵⁶. Cumhuriyet Döneminde ise Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma örgütünün kuruluşuyla kolluk örgütlenmesi sürdürülmüştür.

Literatürde kolluk tanımında birlik yoktur⁵⁷. Ancak, kolluğu kamu hizmeti bağlamında değerlendirerek şekillenen görüşler mevcuttur. Örneğin, Onar’a göre; devlet tarafından, bireylerin şahıs ve mülklerindeki iç düzen, sağlık ve emniyeti temin etmek

⁵³ 20/4/1340 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun, 10/1/1945 tarih ve 4695 sayılı Kanunla, mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş şeklindeki 30. maddesinde, “zabıta” ifadesi yerine “kolluk” ifadesi kullanılarak, kavram Türk Hukukuna kazandırılmış oldu.

⁵⁴ ONAR, a.g.e., s.1476., Aydın AKGÜL, **Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi**, 1.bs., Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s.16.

⁵⁵ KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, s.28-31.

⁵⁶ Kolluk kavramının Türk hukukundaki tarihi gelişimi ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz: Hikmet TONGUR, **Türkiye’de Genel Kolluk Teşkil ve Görevlerinin Gelişimi**, 1.bs., Kanaat Basımevi., Ankara, 1946, Halim ALYOT, **Türkiyede Zabıta**, 1.bs., Kanaat Basımevi, Ankara, 1947.

⁵⁷ AKGÜL, **Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi**, s.15.

için birtakım yaptırımlara bağlı olarak yürütülen hizmetin genel yapısı kolluk olarak ifade edilir⁵⁸. Duran'a göre; kolluk, idare tarafından bireylere ve devlet içindeki topluluklara yöneltilmiş bulunan emir ve yasakların tümüdür⁵⁹. Özay ise, kolluğu, kamu hizmetinin bir türü olarak değerlendirerek, kamu düzeninin bozulmasını önleme ve bozulduğunda da düzeni yeniden sağlamak üzere idarenin üstlendiği bir faaliyet olarak görür ve idarenin bu faaliyeti yürütmek için kullandığı örgüt ve personelin de kolluk (polis) olarak adlandırılması gerektiğini düşünür⁶⁰. Kıratlı da kolluğu; kamu düzenini koruma ve sağlama faaliyetinin yürütüldüğü bir kamu hizmeti türü olarak tanımlar⁶¹. Akgüner/Berk ise kolluğun "kayıtlayıcı" özelliğine dikkat çekmiş ve kavramı şu şekilde tanımlamıştır: "*kamu makamları (otoriteleri) tarafından, kamu düzenini sağlamak amacıyla, kamu özgürlüklerine getirilen sınırlamalardır*"⁶². Ulusoy'a göre ise, kolluk; "*idarenin kamu düzenini koruma faaliyetidir*"⁶³. Son olarak Atay'a göre; kolluk, idarenin bozulan kamu düzenini yerine getirme ve koruma yetkisidir⁶⁴.

⁵⁸ ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları- C. III**, s.1476.

⁵⁹ DURAN, **İdare Hukuku**, s.249.

⁶⁰ ÖZAY, **Günişğinde Yönetim**, s. 721.

⁶¹ KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, s.27-28. Akyılmaz/Sezginer/Kaya'nın da görüşleri bu yöndedir. Bkz: AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 4.bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s.507.

⁶² AKGÜNER, Tayfun / BERK, Kahraman, **İdare Hukuku**, 8.bs., Der Yayınları, İstanbul, 2017, s.1005.

⁶³ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.518.

⁶⁴ Ender Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, 6.bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.652. Esasında mevzuattaki kolluk tanım ve yaklaşımı da bu görüşe uygundur. Örneğin, 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un (R.G.20.05.2016)

Bu çerçevede kolluk kavramından anlaşılması gereken; kamu düzeninin sağlanması ve korunması için yürütülen faaliyet olup, bu amacı yerine getiren örgüt ve personel de kolluk kavramının kapsamındadır.

B. Kolluk Türleri ve Jandarma

Jandarmanın yürüttüğü idari faaliyetin niteliğini ve kapsamını kavrayabilmek için öncelikle kolluk türlerini incelemek gerekecektir. Zira, uygulamada birbirine karışmış vaziyette bulunan kolluk türlerinin organik ve işlevsel anlamda birbirinden ayrılması kolluğun hem niteliği hem de yargılama usulü açısından önem arz etmektedir.

Her ne kadar 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8 inci maddesinde, polis; idari, adli ve siyasi polis şeklinde ayrılmış olsa da⁶⁵, hem uygulamadaki durum, hem de çalışma konumuzun bahsedeceğimiz ayrıma daha elverişli olması açısından, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7 inci maddesi ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2 inci maddesi birlikte değerlendirildiğinde⁶⁶ kolluğun,

2/1.hükmündeki kolluk tanımı da şu şekildedir: “*e) Kolluk: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatında, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamak için kanunların ve kanunlara dayanarak yetkili makamların verdiği görevleri yerine getiren görevlilerdir.*” Bu tanımda kolluk teriminden kasıt, kolluk hizmetini yerine getiren personeldir.

⁶⁵ Doktrinde de bu ayrıma bağlı kalan yazarlar mevcuttur. Bkz: DURAN, **İdare Hukuku**, s.253. GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.293.

⁶⁶ 2803 sayılı Kanunun (R.G.12.3.1983) 7 inci maddesi göreve ilişkin olup, jandarmanın adli ve idari görevlerinden ayrı ayrı bahsetmekteyken, 2559 sayılı Kanunun (R.G.14.7.1934) 2 inci maddesi genel emniyete ilişkin görevleri açıklayarak, polisin hem

literatürde yerleşik olarak kullanıldığı üzere, adli ve idari kolluk olarak ikiye ayrılması gerektiği kanaatindeyiz⁶⁷. Nitekim, öğretilerdeki baskın görüşe göre de genel anlamda siyasi polis faaliyetlerini, amaç ve konu açısından genel idari veya adli kolluk kapsamına almak mümkün gözükmemektedir⁶⁸.

İdari kolluk içerisindeki ayrım ise genel idari kolluk- özel idari kolluk ayrımı şeklindedir. Çalışmamızın ikinci bölümünde idari kolluk detaylı olarak inceleneceğinden, şimdilik yalnızca bu ayrımın varlığından söz etmekle yetiniyoruz.

1. İdari Kolluk- Adli Kolluk Ayrımının Sebebi

Adli ve idari kolluk ayrımının hangi sebeple ortaya çıktığını anlayabilmek için öncelikle iki türün niteliğini ve farklarını ortaya koymak gerekir. Adli kolluk personel açısından idari kollukla eşdeğer gibi görünse de, esasında yürütülen faaliyetin amacı ve konusu ile emir alınan makamlar açısından idari kolluktan ayrılır⁶⁹. İdari kollukta temel maksat kamu düzeninin korunması olduğundan, idari kolluk önleyici niteliktedir. Adli

idari hem de adli görevlerinden bahsetmektedir. Her iki kolluk gücünün adli ve idari makamlara karşı görevlerinin olduğu göz önüne alındığında adli- idari kolluk ayrımının daha sıhhatli olacağı görülebilir.

⁶⁷ Ayrıca bu ayrım Fransız yasama organından doğduğu için, birçok ülke de bu ayrımı benimsemiştir. Bkz: Hasan Tahsin FENDOĞLU, “Adli Kolluk Üzerine”, **Yargıtay Dergisi**, C.23, S.3, s.230-231.

⁶⁸ YILDIRIM/YASİN/KAMAN vd., **İdare Hukuku**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2017, s.550. Adolf MERKL, **Umumi İdare Hukuku**, Çev. Bedri Şahin Taman, Titaş Basımevi, Ankara, 1942, s.348.

⁶⁹ DURAN, **İdare Hukuku**, s.250.

kolluk ise bozulmuş olan kamu düzenini eski haline getirmekle görevlidir, bu yüzden de adli görevlerinin gereği olarak suç takibini gerçekleştirir⁷⁰. Başka bir deyişle, adli kolluk 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda “suç” sayılan eylemler hakkında yargı yerlerince değerlendirme yapılması için adli makamlara yardımcı olmakla görevlidir. İdari kolluk ise bazı durumlarda 5326 sayılı Kanuna göre “kabahat” sayılan eylemleri hem önlemekle görevlidir, hem de bu eylemlerin sonucu olarak yaptırım uygulayabilir⁷¹. Bu özellik idari kollukla adli kolluk arasındaki en temel farktır ve amaç bakımından yapılan bu ayırım, aynı zamanda iki kolluk kuvveti arasında göreve ilişkin bir ayrımı da beraberinde getirir. Ancak bu fark idarenin tek başına yaptırım uygulayabilmesi olarak anlaşılmamalıdır, buradaki asıl ayırım Türk Ceza Kanununa göre suç sayılan bir eylemin soruşturulması için adli işlemlerin gerçekleştirilmesinin adli kolluk niteliğinde olmasıyken, “cezalandırılması öngörülmemeyen fakat kamu düzenini bozan eylem ve durumlara” müdahale edebilme yetkisinin idari kolluğu ifade etmesi noktasındadır. Başka bir deyişle, Kanuna göre suç sayılan bir eylem için adli işlem gerçekleştirilmesi adli kolluğu, henüz bu suç oluşmamışken idarenin müdahalede bulunması ise idari kolluk faaliyetini kapsar⁷².

İdari kollukla adli kolluğu birbirinden ayıran bir diğer önemli fark da adli kolluğun cezalandırma yetkisini haiz makamlara suçu bildirmesi ve bu yönüyle de adli makamlara yardımcı konumunda olmasıdır⁷³. Oysa idari kolluk için yargı yerince eylemin kabahat, suç vb. nitelik taşıdığına ilişkin karar alma zorunluluğu söz konusu

⁷⁰ KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, s.32.

⁷¹ İdarenin buradaki yaptırım uygulayabilme kabiliyeti, kolluk alanına ilişkin yönetmelik, genel emir gibi kural işlem veya düzenleyici işlem tanzim etme noktasındadır. Bkz: ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, s.725.

⁷² DURAN, s.251.

⁷³ DURAN, a.g.e., s.251.

değildir, zira idari kolluğun görevi suçun takibi değil, suç niteliğinde olmayan kabahat gibi eylemlerin önlenmesidir, bu yüzden de kamu düzenini bozucu bir eylem meydana geldiğinde idare bizatihi yaptırım uygulayabilir⁷⁴.

Diğer taraftan, iki kolluk türü arasındaki ayrım teorik açıdan farklılıklar taşımamasından dolayı mümkün görünse de, esasında personel ve görev açısından bir ayırımdan söz etmek doğru olmayacaktır⁷⁵. Çünkü 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 9 uncu maddesinin c bendine göre, en az tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde adli işlerle uğraşmak üzere adli kolluk kadroları bulunacaktır⁷⁶. Öyleyse tam teşekküllü polis karakolu bulunmayan yerlerde adli kolluk görevini idari kolluk görevlileri yerine getirecektir⁷⁷. Bu durum adli kolluk- idari kolluk personelini birbirinden ayırmayı zorlaştırmakta olduğundan, şu halde, bu ayrımın personel veyahut görev açısından değil, amaca göre yapıldığını söyleyebiliriz⁷⁸.

⁷⁴ Erkut, bu noktada suç takibi için yapılan işlemlerin adli işlemlerden olduğu ve bunların içerisinde yer alan adliye idaresine ilişkin olanların kamu hizmetinin bir parçası olması dolayısıyla idare işlevine dahil edilmesi gerektiği kanısındadır. Ancak, elbette adli işlemler içerisinde de salt yargısal olanlar mevcuttur ve yargı önüne götürülme açısından ayrı kategorilere ihtiyaç vardır. Daha detaylı bilgi için bkz: Celal ERKUT, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s.81 vd.

⁷⁵ ÖZAY, **Günlükte Yönetim**, s. 726.

⁷⁶ “C) Adli polis; asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğüne kadrodan ayrılan bir kısımdır.”

⁷⁷ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.294.

⁷⁸ AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s.1006.

Bu ayırmda esas önemli kısım ise, hukuki rejim ve yargılama usulleri açısından; bazı hallerde idari kolluk ve adli kolluk görevi o kadar iç içedir ki, iki görevi birbirinden ayırmak çok zor hale gelmekte ve bu durum birçok hukuki soruna yol açabilmektedir⁷⁹. Öyle ki, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun madde 164/2 hükmüne göre, adli kolluk görevlileri Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirecektir⁸⁰.

Adli kolluk ile idari kolluk görevleri çoğu zaman aynı personelde kesişmektedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun madde 164/3 hükmünde adli kolluk görevi sona eren veya göreve ara veren kolluk personelinin bu görevleri dışında kalan hallerde üstlerine bağlı kalmaları öngörülmüştür⁸¹. Bu düzenlemeyle, adli kolluk görevinin istisnai niteliği vurgulanmış, görevin sona ermesi halinde de asli görev olan idari kolluğa dönüşün sağlanması gerektiği açıklanmıştır⁸². Ayrıca, Adli Kolluk Yönetmeliğinin 12 inci maddesinde⁸³ adli kolluğun uzmanlaşması gerekliliği vurgulanarak, aynı anda

⁷⁹ Ender Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, 6.bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.670.

⁸⁰ “(2) Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir.”

⁸¹ “Madde 164 (3)- Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir.”

⁸² AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s.1007.

⁸³ R.G.01.06.2005, No:25832. “**Madde 12-** Adli kolluk birimlerinde görev yapacak personelin konusunda uzmanlaşması için mümkün olduğunca aynı veya benzer görevlerde çalışması için kendi teşkilâtlarınca gerekli tedbirler alınır. Adli kolluk görevlileri, yürütülecek soruşturmalarla ilgili olarak, katılacakları meslek içi kurslar sonunda belirli branşlarda ihtisaslaşırlar. Meydana gelen olayın özelliğine göre, kolluk

gerçekleştirilen adli ve idari kolluk görevlerinin birbirinden ayrıştırılması amaçlanmıştır⁸⁴.

Anlatılanlar göz önüne alınarak kimi yazarlarca iki kolluğun organik anlamda birbirinden ayrılması gerektiği fikri ortaya atılmıştır. Bu fikrin gerekçelerinden biri Derbil'e göre, genel kolluk kuvvetlerine idari ve adli otoritelerin birbirinden ayrı olması prensibine uygun olmaması açısından, adli ve idari görevlerin bir arada verilmesi uygun değildir⁸⁵.

Diğer yandan, 1974 tarihli TBB raporunda, adli kolluğun idari kolluktan ayrı usullerinin olması ve adli kolluğun kamu görevlisi açısından istisnai bir etkinlik oluşu, savcılık kurumunun ayrı bir personel ve birime ihtiyacı olduğu gerekçeleriyle organik anlamda bir ayırım yapılması gerektiği savunulmuş⁸⁶, ancak; personelin ortak olması ve artırılması halinde maliyetin de artacağı gerekçeleriyle bu görüşler kabul görmemiştir⁸⁷. Yeni Türk Ceza Kanununun hazırlanması esnasında da bu görüşler aynı şekilde karşılıksız kalmıştır⁸⁸. Ulusoy ise iki kolluk teşkilatının bir arada olmasının hukuki açıdan karışıklıkların yaşanmasına sebep olmasına karşılık, ayrı olmaları halinde de koordinasyon sıkıntısının yaşanabileceğine dikkat çekmiş ve her ülkenin kendi hukuk

âmiri, soruşturma esnasında ihtiyaç duyduğu konularda ihtisaslaşmış personeli görevlendirerek soruşturmanın daha kapsamlı yapılmasını sağlar.”

⁸⁴ AKGÜNER/BERK, s.1007.

⁸⁵ Süheyp DERBİL, “Polis Kavramı”, **AÜHFD**, 1943, C.1, S.4, s.485.

⁸⁶ Adli Zabitanın İdari Zabıtanın Ayrılması Hakkında Rapor, TBB, Ankara, 1974, s.6.

⁸⁷ Hasan Tahsin FENDOĞLU, “Adli Kolluk Üzerine”, **Yargıtay Dergisi**, C.23, S.3, 1997, s.235.

⁸⁸ İzzet ÖZGENÇ, **Ceza Muhakemesi Kanununda Adli Kolluk Kavramı**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, Ankara, s.77.

gelenek ve teamülleri çerçevesinde bu ayrımın yapılması gerektiği kanısına varmıştır⁸⁹. Bu noktada, kolluk görevlerinin adli veya idari görev olmasına göre bir ayrım yapılabilir. Adli kolluk ile idari kolluğu birbirinden ayırırken kullanılan görev ölçütü, gerçekleştirilen hukuki işlemin de türünü belirlemeye yardımcı olur. Eğer bir işlem veya eylem suçun takibine ilişkin ise, bu adli kolluk görevi kapsamında olacağından, yargı yolunun belirlenmesinde de bu özelliği dikkate alınabilir. Diğer ihtimalde ise idari kolluk faaliyeti kapsamındaki idari işlem veya eylem idari yargı yoluna başvuruda dikkate alınmalıdır. Böylece, iki kolluk örgüt ve personel olarak ayrıştırılmadan da, yaşanacak hukuki uyuşmazlıkların önüne geçilebilir.

2. Ayrımın Sonuçları

İdari ve adli kolluk ayrımı, teoriden ziyade uygulamada önem arz etmektedir. Öncelikle, idari kolluk görevlileri, genel anlamda idari makamlara tabi olduğundan, ortaya çıkan uyuşmazlıklar da ancak idari yargıda çözümlenebilecektir⁹⁰. Buna karşılık adli kolluk personeli, adli makamlara tabi olarak görev yaptığından, ortaya çıkacak uyuşmazlıklar da adli yargıda görülecektir⁹¹.

Adli kolluk faaliyetlerinden dolayı ortaya çıkan zararların tazmini açısından ayrımın sonuçlarına bakacak olursak, zararın adli yargıda tazmin edileceği kuralının, Fransız hukukundan farklı olarak Türkiye’de istikrar kazanmadığı ifade edilmekteyse

⁸⁹ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.520.

⁹⁰ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.293.

⁹¹ YILDIRIM/YASİN/KAMAN vd., **İdare Hukuku**, s.550.

de⁹² Danıştay kararları bu yönde değildir⁹³. Ancak elbette aksi yönde kararlar da mevcuttur⁹⁴. Nitekim, 5271 sayılı Kanununun 141 inci maddesi, hakkında soruşturma yürütülen kimseler için, kanuni koşullara aykırı olarak gerçekleştirilen soruşturma işlemlerinden dolayı tazminat talebiyle devlet aleyhinde dava açabileceklerini düzenlemektedir.

⁹² GÖZÜBÜYÜK/ TAN, s.655.

⁹³ AKGÜL, **Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi**, s.63-64. Açılan bir tam yargı davasında Danıştay, yaralı halde iken doktor raporlarına rağmen gözaltında tutma ve ifade alma uygulamaları sonucunda oluşan davacının zararının adli yargıda tazmin edilmesine karar vermiştir. Bkz: Danıştay 10.D; E.2015/98, K.2015/1241, T.17.02.2015. Danıştay bu kararında Ceza Muhakemesi Kanununun 141 ve 142 inci maddelerinde açıklanan koruma tedbirlerine ilişkin tazminatın adli yargıda görüleceği kuralını dikkate alarak karar vermiştir. Yine 17.02.2015 tarihli bir kararında Danıştay, gözaltına alma, gözaltı süresinin uzatılması ve salıverme işlemlerinin Cumhuriyet Savcısı talimatıyla gerçekleştirilmesinden dolayı, bu işlemlerin adli hizmet kapsamında sayılması gerektiği ve uğranılan zararın da adli yargıda tazmin edilmesi gerektiği yönünde karar vermiştir. Bkz: Danıştay 10.D. E. 2015/98, K.2015/1241. İDDGK da bir kararında, *“İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu uyarınca davalı idarenin anılan Kanunlardan kaynaklanan görevlerini yerine getirip getirmediğinden kaynaklanan uyumsuzluğun çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğuna”* hükmederek davada görevsizliğin söz konusu olmadığına hükmetmiştir. Bkz: Danıştay İDDGK, T.21.4.2011, E.2007/1172, K.2011/ 254.

⁹⁴ Danıştay 10.D., T.10.04.2019, E.2014/3207, K.2019/2803., Danıştay İDDGK, T.22.11.2007, E.2004/125, K.2007/2320.

İdari ve adli kolluk ayrımının bir diğerk önemli sonucu personelin görevi esnasında işlediğı suçlara ilişkin soruşturma izni verilmesi gerekip gerekmeyeceğı noktasındadır. İdari kolluk personeli, göreve ilişkin suçların soruşturulması aşamasında, 4483 sayılı Memurlar ve Diğerk Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna tabi olduğundan, ilgili makamlar tarafından soruşturma izni alınması gerekir. Adli kolluk görevlilerinin Cumhuriyet savcısı tarafından sözlü veya yazılı olarak istenen “adliye ile ilgili görev veya işler”e ilişkin işlediğı suçlarda ise, 5271 sayılı Kanunun madde 161/5 hükmü esas alınır ve bu hüküm gereğı soruşturma iznine gerek yoktur⁹⁵.

3. Jandarmanın Adli ve İdari Kolluk Ayrımındaki Yeri

3201 sayılı Kanunun 1 inci ve 3 üncü maddesi ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 1 inci maddesinde kamu düzeninin sağlanmasında görevli olan genel kolluk kuvvetinin olağan dönemde silahlı güç olarak polis ve jandarma olduğu vurgulanmaktadır. Polis ve jandarmanın görev alanları birbirini tamamlar niteliktedir. Polis merkezi alanlardan oluşan, şehir ve kasabalarda görevliyken, jandarma polisin görev alanı dışında kalan kırsal bölgelerde kamu düzenini sağlamakla yükümlüdür. Yine 2803 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde de jandarmanın askeri, mülki, adli ve aynı

⁹⁵ İlgili Kanunun madde 161/5 hükmü şu şekildedir: “(5) Kanun tarafından kendilerine verilen veya kanun dairesinde kendilerinden istenen adliye ile ilgili görev veya işlerde kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kamu görevlileri ile Cumhuriyet savcılarının sözlü veya yazılı istem ve emirlerini yapmakta kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kolluk âmir ve memurları hakkında Cumhuriyet savcılarınca doğrudan doğruya soruşturma yapılır.”

Kanunun 8 inci maddesinde seferberlik ve savaş halindeki görevlerinden⁹⁶ bahsedilmiştir. Adli kolluk ile idari kolluk personelinin aynı kamu görevlilerinden oluşmasından ötürü, jandarmanın da faaliyetlerinin bir kısmı adli makamlarca verilen emirlerin yerine getirilmesinden oluşan adli kolluk faaliyetleri, bir kısmı ise kırsalda kamu düzeninin sağlanması amacıyla yürütülen idari kolluk faaliyetlerinden oluşur.

Adli kolluk görevinin istisnai nitelikte olması, kamu düzeninin sağlanmasının asıl amaç olması 3201 ve 2803 sayılı Kanunlarda da açıkça görülebilir niteliktedir. Öyleyse Jandarmanın genel idari kolluk personeli olduğu, ancak adli görevlerinden dolayı da kimi zaman adli kolluk personeli olarak görev yaptığını söyleyebiliriz. Yürütülen faaliyetin niteliği ve emir veren kamu makamları incelenerek, jandarmanın adli mi yoksa idari kolluk personeli mi olarak görev yaptığı anlaşılabilir.

C. Genel Kolluk Kuvveti Niteliğiyle Jandarma ve Jandarmanın Diğer Kolluk Kuvvetleriyle İlişkisi

1. Bir Genel Kolluk Kuvveti Olarak Jandarma

Toplumsal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru olan güvenlik ihtiyacı, hayatın da belli bir düzen içerisinde sürmesi zorunluluğunu doğurur. Düzenin sürmesi için ise belli kuralların var olması ve bu kurallara uymak gerekir⁹⁷. İşte bu kurallara uyulması için

⁹⁶ Jandarmanın bu görevi 668 sayılı ve 25.7.2016 tarihli KHK ile düzenlenmiş; 8.11.2016 tarihli ve 6755 sayılı Kanunun 10 uncu maddesiyle de değiştirilerek kabul edilmiştir.

⁹⁷ Düzen ve kural ise ancak hukukla var olabilir. Bu anlamda hukuk, toplum düzenini sağlayan bir adalet düşüncesidir. Bkz: Vecdi ARAL, **Mutluluk ve Toplumun Esenliği**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2012, s.40. Hukuk da insanın bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarına göre şekillenmiş ve bu ihtiyaç da yalnızca düzen düşüncesiyle

toplumdaki herkes adına yaptırım uygulayanlar kolluk kuvvetleridir⁹⁸. Türkiye’de kolluk kuvvetlerinin yapılanmasında Fransız modeli örnek alınarak görev sahasında farklılıklar oluşturulmuş ve böylece kolluk faaliyetinin ülke genelinde sürdürülmesi amaçlanmıştır⁹⁹.

Literatürde “emniyet” ve “polis” sözcüklerinin aynı anlamda kullanılmasına benzer olarak, “emniyet kuvvetleri”, “güvenlik kuvvetleri” ve “kolluk kuvvetleri” ibareleri de polis, jandarma ve sahil güvenlik kuvvetlerini ifade etmektedir¹⁰⁰. 2803 sayılı Kanunun değişiklikten önceki halinde jandarma “*askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti*” olarak tanımlanıyordu¹⁰¹. 668 sayılı KHK ile 2803 sayılı Kanundaki jandarma tanımı değişmiş ve yalnızca “*genel kolluk kuvveti*” şeklinde bir ifade kullanılmıştır¹⁰².

sağlanabilmiştir. Bkz: Vecdi ARAL, **Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.211.

⁹⁸ Muhittin TATAROĞLU/ Eyüp SUBAŞI, “Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.16, S.2, 2009, s.80.

⁹⁹ Genel idari kolluk kuvvetlerinin birden fazla ve çeşitli olmasının sebebi bu gerekçeye dayandırılabilir. Halil İbrahim MİL, “Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatları ve Özellikleri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2014, S.11, C.5, s.40-61.

¹⁰⁰ Bu terim birliği, esasında kolluk personeli ve örgütlenişinin beraberliğini göstermektedir. Bkz: DURAN, **İdare Hukuku**, s.287.

¹⁰¹ “*Madde 3 - Türkiye Cumhuriyeti Jandarması emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir.*”

¹⁰² İlgili Kanunun 3 üncü maddesinin değişikliğe uğramış hali şu şekildedir: “*Madde 3 – (Değişik: 25/7/2016-KHK-668/5 md.; Aynen kabul: 8/11/2016-6755/5 md.) Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve*

Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin¹⁰³ madde 3/e hükmündeki tanıma göre genel kolluk, “*polis, jandarma ve sahil güvenlikten oluşan, İçişleri Bakanlığına bağlı silah kullanma yetkisini haiz bir birimdir*”¹⁰⁴.

Diğer yandan, 3201 sayılı Kanundaki ayrıma göre, kolluk genel ve özel kolluk teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır¹⁰⁵. Genel kolluk silahlı bir örgütlenmeye sahip olan

diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir.”

¹⁰³ R.G.17.12.1983, No.18254. Aksi belirtilmedikçe çalışmamızda “Yönetmelik” ifadesinden Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği anlaşılmalıdır.

¹⁰⁴ “e) Genel Kolluk : Kamu düzeninin korunmasını sağlayan, mevzuatla verilen görevleri yerine getiren ve silah kullanma yetkisini haiz Bakanlığa bağlı jandarma, sahil güvenlik ve polisi...”

¹⁰⁵ “Madde 3 - Zabıta teşkilatı: Umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır. Umumi zabıta : Silahlı bir kuvvet olan (polis) ve (jandarma) dır. Hususi zabıta : Umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir.”

polis, jandarma, sahil güvenlik ve bekçilerden oluşur¹⁰⁶. Özel kolluk kuvvetlerini ise belediye kolluğu, köy korucuları vs. olarak sayabiliriz¹⁰⁷.



¹⁰⁶ Bekçilerin genel kolluk kuvveti sayılıp sayılmayacağı hususu tartışmalıdır. 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununda (R.G. 22.7.1966) bekçilerin genel kolluk kuvvetine yardımcı olma görevine vurgu yapılırsa da, 2016 yılından bu yana hazırlanan KHK'ler ile bekçiye kimlik sorma, bazı hallerde de silah taşıma yetkisi verildiğinden bekçileri de genel kolluk kuvvetinin bir parçası saymak gerekir. Ayrıca TSK de zaman zaman genel kolluk olarak görev yapabilmektedir. Bkz: Kemal GÖZLER/ Gürsel KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, 21.bs., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2019, s.533.

¹⁰⁷ KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, s.44. Özel kolluk kuvvetlerine ilişkin açıklamalar çalışmamızın ikinci bölümünde idari kolluk türleri başlığında yer alacaktır.

2. Genel Kolluk Kuvvetlerinin Birbiriyle İlişkisi

2803 sayılı Kanununun 12 inci maddesinde¹⁰⁸ ve Yönetmeliğin 65 inci maddesinde¹⁰⁹ jandarmanın polis ve sahil güvenlikle işbirliği içinde çalışabileceği

¹⁰⁸ “Madde 12 - *Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir. İçişleri Bakanı bu yetkisini il valilerine devredebilir.*

Ayrıca, İçişleri Bakanının onayıyla; Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı silah, mühimmat, teçhizat, taşıt ve diğer taşınırları ile taşınmazlarını birbirlerine geçici olarak tahsis edebilirler veya bedelsiz olarak devredebilirler...”

¹⁰⁹ “Madde 65 - (1) *Jandarma sorumluluk alanında herhangi bir suçla karşılaşan sahil güvenlik veya polis, olaya müdahale etmek ve jandarmaya da haber vermek, jandarmanın istemi üzerine gerekli yardımı yapmakla yükümlüdür. Bu gibi durumlarda, sahil güvenlik ve polis, jandarma gelinceye kadar olay yerinde soruşturma yapamaz, durumu olduğu gibi koruyarak delillerin kaybolmaması için gereken önlemleri alır. Sahil güvenlik veya polis, olay yerinde el koydukları nesnelere gelen jandarmaya bir alındı belgesiyle teslim eder, jandarmanın makul bir sürede gelememesi durumunda Cumhuriyet savcısına haber verir ve talimatına göre hareket eder.*

(2) Zorunlu durumlarda, jandarma da sahil güvenlik veya polis sorumluluk alanında birinci fıkradaki hükümlere uygun olarak hareket eder.

(3) Faillerin belirlenmesi ve yakalanması konularında, jandarma, sahil güvenlik ve polis kendi sorumluluk alanlarında birbirlerine gerekli yardımı yapmakla yükümlüdür.

düzenlenmiştir. Özellikle 12 inci maddenin getirdiği yenilikle; gerekli hallerde genel kolluk kuvvetleri birbirlerine teçhizat, mühimmat gibi malzemeleri devredebilecekler ve İçişleri Bakanının onayıyla geçici olarak birbirlerinin yerine görev yapabileceklerdir. Bu durum, genel kolluk kuvvetlerinin iç ilişkilerine mahsus olan hiyerarşi ve düzene göre emir almadıklarını, İçişleri Bakanlığına tam anlamıyla bağlı olarak çalıştıklarının açık bir göstergesidir¹¹⁰.

(4) Jandarmanın sorumluluk alanında sahil güvenlik veya polisin; sahil güvenlik veya polisin sorumluluk alanında jandarmanın emniyet ve asayişle ilgili yürüttüğü çalışma ve haber toplama faaliyetlerinde jandarma, sahil güvenlik ve polis birbirlerine gerekli yardımı yapar. Bu kapsamda, her biri yapacağı çalışmalardan ve edindiği bilgilerden, ilgili kolluk kuvvetini bilgilendirir.

(5) Jandarma, sahil güvenlik ve polis kendi sorumluluk alanlarındaki suç ve diğer olaylardan ilgili olanları birbirlerine bildirirler.

(6) Jandarma, sahil güvenlik ve polisin birlikte çalışmalarına gerek duyulan durumlarda, operasyona katılan birimlerin komuta, sevk ve idaresinin hangi kolluk kuvvetine ait olduğu mülki amir tarafından belirlenir. “

¹¹⁰ Bu hususta emir verme yetkisinin İçişleri Bakanına geçmesinden bu netice çıkarılmıştır. Ancak elbette diğer hususlarda jandarma üstlerinin asta hem yazılı hem de sözlü emir verebilmesi mümkündür. Ayrıca jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu 2803 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinde açıkça ifade edilmiştir.

a. Jandarma ve Polis

Polis kavramı, kolluk kuvvetlerinin ortaya çıkışı kadar eskidir¹¹¹, ancak bugünkü anlamda polis, askeri olmamak anlamında “sivil bir kolluk kuvveti” anlamı taşıdığından, kolluk gücünü ve o gücün faaliyetlerini ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Jandarma ile polisin idari faaliyet açısından üstlendiği görev kesişmektedir; buna göre, her iki kolluk gücünün de amacı kamu düzenini korumak ve sağlamak, devletin her bireyinin temel hak ve özgürlüklerinden yararlanabileceği ortamı oluşturmaktır¹¹².

Öte yandan, polisin büyük yerleşim yerlerini esas alan bir teşkilata sahip olduğunu söyleyebiliriz. Emniyet Genel Müdürlüğü güdümünde, taşrada il ve ilçe teşkilatlarına sahip olan polis, bu alanlarda vali ve kaymakamlara tabi olarak görev yapar. 2559 sayılı Kanunun¹¹³ 2 inci maddesindeki görev ve sorumluluk listesinden, polisin adli, idari ve diğer görevlerinin olduğundan bahsedebiliriz. Burada sayılan görevler Kanunda ifade

¹¹¹ İlk olarak Antik Yunanda devlet kavramını karşılar biçimde ortaya çıkan sözcük, modern devlet olgusuyla birlikte idari teşkilatın temel taşlarından biri haline gelmiştir. Türk Polis Teşkilatının modern devlet kavramı açısından gelişimi için bkz: Hakan İNANKUL/ Kadir Caner DOĞAN, “Modern Devlet ve Türk Polis Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme”, **Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, 2016, C.6, S.14, s.176- 205.

¹¹² Zeki HAFIZOĞULLARI, “İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi”, **AÜHFD**, 1944, C.44, S.1-4, s.569. Ayrıca, polisin siyasetin tekelinde olduğu ve bu yüzden de temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla hukuka uygunluk sınırını aştığı, teşkilatının da bu duruma imkan sağlar tarzda olduğu yönündeki görüşler için bkz: Furkan KARARMAZ, “Polisin Hukuka Uymak Konusundaki Gönülsüzlüğü Üzerine Bir Tartışma”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2013, C.3, S.2, s.153-160.

¹¹³ Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, R.G. 14.7.1934- S.2751.

edilen şekliyle “genel emniyet”i koruma amacı, jandarma ile polisin ortak paydada olmasını sağlamaktadır.

Görev sahası açısından iki kolluk gücü zaman zaman ortak paydada buluşsa da genel anlamda aynı çevrede görev yapmayan jandarma ve polis, acil bir durumda bu iki kolluk kuvvetinden birinin müdahale edememesi halinde, birbirlerinin yerine görev yapabilmeleri için İçişleri Bakanının görev yapılan yerin mülki idare amirine yetki devri yapması ile görev değişimi mümkün olabilmektedir. Ancak, bu durum polisin veya jandarmanın mevzuatla verilen yetkilerini doğrudan kullanma anlamına gelmemektedir, yalnızca durumu koruma amaçlı bir müdahaledir¹¹⁴.

b. Jandarma ve Sahil Güvenlik

Geçmişten bu yana, devletlerin belirli bir coğrafi alanda siyasal otoriteyle egemenliklerini deniz, hava ve kara ülkeleri üzerinde sürdürdükleri görülmektedir¹¹⁵. Ülkemizin de üç ayrı kıyı şeridi olduğundan, kıyıların güvenliğini sağlamak maksadıyla Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulmuş ve bu kuruluş uzunca bir süre Jandarma Genel

¹¹⁴ Bu durum 2803 sayılı Kanunun ilgili maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “**Madde 12 – (Değişik: 25/7/2016-KHK-668/12 md.; Aynen kabul: 8/11/2016-6755/12 md.)** *Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir. İçişleri Bakanı bu yetkisini il valilerine devredebilir.*”

¹¹⁵ Melda SUR, **Uluslararası Hukukun Esasları**, 7.bs., Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s.104. Deniz ülkesi elbette denize kıyısı olan ülkeler için geçerlidir.

Komutanlığının bağlı kuruluşu olarak idari teşkilatta yer aldıktan sonra 2003 yılında ayrı bir kurumsal yapıya kavuşmuştur¹¹⁶.

Sahil güvenlik, özellikle günümüzde deniz ticareti ve yasadışı göçlerin sayısı ve çeşidindeki artıştan dolayı oldukça önem kazanmış ve gerekli hale gelmiştir¹¹⁷.

¹¹⁶ Sahil Güvenlik Komutanlığı, tarihi süreç içerisinde bazı dönemlerde jandarmaya bağlı, bazense ayrı bir kimlikle çalışmaya devam etmiştir. İlk olarak Osmanlı Devletinde ‘sahil gümrükleri’, ‘hudut gümrükleri’ adlarıyla ortaya çıkan Sahil Güvenlik, zaman içerisinde ‘Gümrük Muhafaza Teşkilatı’na, ardından da jandarmaya ‘kordon bölükleri’ adıyla bağlanmış, Cumhuriyet döneminde ise ‘Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı’ adıyla hukuki kimliği devam etmiştir. Devam eden süreçte tekrar jandarmaya bağlanmış ve 9.7.1982 yılında 2692 sayılı Kanunla (R.G.13.7.1982) ‘Sahil Güvenlik Komutanlığı’ adıyla ilk kez Deniz Kuvvetleri Komutanlığından ayrı, ancak yine jandarmanın bağlı kuruluşu olarak kurumsallaşmıştır. Son olarak ise 2003 yılında 2692 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle Sahil Güvenlik Komutanlığı, tıpkı TSK ve Jandarma Genel Komutanlığı gibi müstakil bir yapıya kavuşmuştur. Ancak 668 sayılı KHK ile getirilen yeniliklerle, mevcut durumda İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu durumundadır. <https://www.sg.gov.tr/tarihce>. s.e.t. 15.11.2019. Sahil Güvenliğin sivil idareye devredilmesi hususu değişiklik öncesi çokça tartışılmış, AB İlerleme Raporlarında da bu durum işbirliğini kolaylaştırması açısından tavsiye edilmiştir. 668 sayılı KHK’nin de bu gerekçeyle hazırlandığı bilinmektedir. Bkz: Hale AKAY, **Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, s.168.

¹¹⁷ Denizlerde günümüz dünyasında yaşanabilecek temel sorunlar; terör, yasadışı göç, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, deniz kaynaklarına yönelik suç ve benzeri faaliyetlerdir. Denizlerdeki hakimiyetin karaya kıyasla daha zor olması, alınacak tedbirlerin zorluğunu göstermekte ve deniz kolluğuna düşen görevin önemini göstermektedir. Sahil güvenlik

Jandarma ve Sahil Güvenliğin işbirliği içinde çalışma esası diğer kolluk gücü olan polis ile olduğu gibi acil durumlardaki müdahalelerden ibarettir. Ancak, Sahil Güvenliğin görev alanı ve çalışma prensipleri karada görev yapmak üzere eğitim alan jandarma ve polisten farklı olduğundan, acil durum müdahalelerin etkin olup olmayacağı akıllarda soru işareti olarak kalmaktadır. Zira, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinde jandarma ve sahil güvenlik personelinin aldığı eğitimler kendi alanlarına yönelik olup, yapılacak görev değişimi ve yardımlaşma teknik bilgiler açısından zayıf kalabilecektir¹¹⁸.

teşkilatları bu yüzden şu görevleri üstlenmelidir: deniz emniyetinin sağlanması, deniz kolluğu görevi, deniz çevresinin korunması görevi, deniz güvenlik görevleri ve uluslararası görev ve faaliyetler. Bkz: Erdinç BALKAN/ Aydın Murat YILMAZ, “Sahil Güvenliğin Görevleri ile Teşkilat zelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki rnekler Paralelinde İncelenmesi”, **TİD**, 477, S.477, s.205-222.

¹¹⁸ Bu sebepten dolayı, sahil güvenliğin askeri statüsünün kaybedilmemesi gerektiği iddia edilmiştir. Bkz:

AKAY, Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, s.168. Ancak, Akademiye gerçekleştirilen öğretimin içerik ve niteliği göz önünde bulundurulduğunda askeri eğitimden çok farklı olmadığı gözlemlenebilir. Bizce, askeri statünün kaybedilmesinden ziyade, Akademiye alınan eğitim revize edilmeli ve birbiri yerine görev yapabilecek olan jandarma ve sahil güvenliğin eğitimleri teknik açıdan faaliyete daha elverişli hale getirilmelidir.

II. GENEL OLARAK TÜRK JANDARMA TEŞKİLATI

A. Tanım

Sözcük olarak “jandarma” tarihi süreç içerisinde farklı medeniyetlerce aynı anlama gelecek şekilde kullanılmışsa da kökeninin nereden geldiği konusu netliğe kavuşmuş değildir.

Bir görüşe göre, jandarma sözcüğünün kökeni Fransızcadır. “Gens” ve “Armes” sözcükleri birleşerek “Gendarmerie” sözcüğünü oluşturmuş olup, bu sözcük silahlı adamlar anlamına gelmektedir¹¹⁹.

Diğer bir görüşe göre ise, jandarma sözcüğünün kökeni Farsçadır. “Candar” kelimesinin Osmanlıda ve Selçuklularda da silahlı kuvvetler anlamına geldiği, kelime anlamı olarak ise “tutan, tutucu” demek olduğu, dolayısıyla jandarma sözcüğünün kökeninin Fransızcadaki anlamına koşut olarak Farsça olduğunu iddia edenler vardır¹²⁰. Candar kelimesinin, Fransızlardan daha evvel Türklerde kullanılıyor oluşu ve her iki milletçe aynı anlama geliyor olması, sözcüğün kökeninin doğudan geldiği fikrini akla getirmektedir¹²¹.

Jandarmanın mevzuatta da bir tanımı mevcuttur. 2803 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre; “*Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin*

¹¹⁹ Nurettin AKMAN, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 1991, s.59, Halim ALYOT, **Türkiyede Zabıta**, 1. bs., Kanaat Basımevi, Ankara, 1947, s.250.

¹²⁰ Derviş OKÇABOL, **Zabıta Tarihi**, C.3, Ankara, 1940, s.58.

¹²¹ Adil BUCAKTEPE, **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s.198.

korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir.” Öyleyse jandarma, görevli olduğu kırsal bölgelerde kamu düzen ve sükununu sağlamakla görevli, İçişleri Bakanlığına bağlı silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak tanımlanabilir¹²².

B. Türk Jandarmasının Tarihçesi

Toplumsal örgütlenmelerin temel ögelerinden biri olan güvenlik, Türk toplumlarında, genel anlamda askeri teşkilatlanmayla sağlanmıştır. Türk tarihinde jandarmanın yerini incelendiğimizde, her zaman ordu ve asker kökenli görevlilerinden oluşan bir jandarma teşkilatı gördüğümüzü söyleyebiliriz¹²³.

Tarihi seyir içinde, ilk olarak Göktürk kitabelerinde “yargan” şeklinde ifade edilen güvenlik görevlileri, dönemin hakanlarının emrinde olan, devletin güvenliğini ve emniyetini sağlamakla görevlendirilmiş olan kimselerden olup, Türk tarihindeki ilk zabıta temsilcileri yarganlar olarak deđerlendirilmektedir¹²⁴. Bu dönemdeki kuralların yazılı olmadığı, güvenlik görevlilerinin örf ve adet kurallarına göre emir aldıkları ve çalıştıkları gözlenmiştir.

İlerleyen dönemlerde, Büyük Selçuklularda “şahne”, Anadolu Selçuklularında “surta” devletin güvenliğini sağlamakla mükelleftiler¹²⁵. Osmanlı devletinde ise,

¹²² AKMAN, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, s.183.

¹²³ BUCAKTEPE, **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, s.199.

¹²⁴ AKMAN, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, s.61.

¹²⁵ İbrahim AÇIKMEŞE, “Cumhuriyetin 70.yılında Jandarma Genel Komutanlığı”, **Türk İdare Dergisi**, C.65, S.401, 1993, s.312. Jandarmanın Osmanlı Devletindeki yeri hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Ahmet ÖZCAN, “Osmanlı Devletinde Jandarma

kadınların emrinde çalışan “subaşı” ismi verilen görevlilerce kazalarda güvenliğin sağlandığı gözlemlenmiştir. Merkezde ise çeşitli bölgelerde karakollar açılmış, buralarda da “karakullukçu” denilen Yeniçerilerden oluşan görevlilerce devletin güvenliği sağlanmaya çalışılmıştır. Yeniçeri ağası, cebecibaşı, kaptanpaşa, topçubaşı, bostancıbaşı, hasekiağa bu görevlilerden bazılarıdır¹²⁶.

1826 yılında Yeniçeri teşkilatının ilga edilmesiyle beraber, merkezde güvenliğin sağlanması için “Asakiri Muntazamai Mansuri”, eyaletlerde ise 1834 yılında “Asakiri Redife” orduları kurulmuştur. 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanının ilanı ile dağınık haldeki askeri birlikler, ancak 1846 yılında “Zaptiye Müşirliği”nin kuruluşuyla bir araya toplanabilmiştir. 1869 yılına kadar taşrada ve merkezde kolluk hizmeti emirname, kadı fetvaları ve fermanlarla yürütülmeye çalışılmış ve 14 Haziran 1869 tarihinde jandarma teşkilatının ilk yazılı belgesi olan “Asakiri Zaptiye” nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur¹²⁷. Bu kararname ile ilk defa bir kolluk gücünün hukuki rejimi, görev ve sorumluluk alanının hukuki bir çerçeveye oturtulduğu söylenebilir¹²⁸.

Teşkilatının Kurulmasının İlk Defa Gündeme Gelişi(1839)”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C.32, S.53, 2013, s.173- 194. Osmanlı Devletinin son dönemi ile ayrı bir teşkilat olarak jandarmanın ortaya çıkışı ile ilgili detaylı bilgi için ise, bkz: Necdet KOPARAN, , **Türk Jandarma Teşkilatı (1908-1923)**, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007.

¹²⁶ AÇIKMEŞE, “Cumhuriyetin 70.yılında Jandarma Genel Komutanlığı”, s.312.

¹²⁷ Bu nizamnamede kolluk personelinin hizmet süresi, mesleğe giriş şartları, silahlanmaları ve bölgelerin ihtiyacına göre birim tanzim edilmesi konuları esas alınarak düzenlenmiş; ancak jandarma karakolu henüz kurulmamıştır. Nizamnameye ilişkin daha detaylı bilgi için bkz: AÇIKMEŞE, age, s.314., ALYOT, **Türkiyede Zabıta**, s.262.

¹²⁸ AÇIKMEŞE, age, s.314.

Yukarıda sayılan birliklerin jandarma teşkilatında temel oluşturduğu ifade edilmekteyse de kuruluş tarihi konusunda net bir bilgi mevcut değildir¹²⁹. Jandarmanın bir terim olarak kullanılmasına, yazılı olarak ilk defa Tanzimat fermanından sonra hazırlanan tatbik kararnamelerinde rastlanmaktadır¹³⁰. İşte bu sebeple Tanzimat Fermanının ilan edildiği yıl olan 1839 yılı ile Asakiri Zaptiye nizamnamesinin yürürlüğe girdiği 14 Haziran günü birleştirilmiş ve 14 Haziran 1839 yılı Türk Jandarma Teşkilatının kuruluş tarihi olarak kabul edilmiştir¹³¹. Günümüzde kullanıldığı haliyle, teşkilatın jandarma ismini alması ise 1879 yılına tekabül etmektedir.

İzleyen süreçte, Osmanlı Devletinin birçok savaşta mağlup olması üzerine ordu revize edilmiş ve bir jandarma nizamnamesi hazırlanmışsa da istenilen neticeye ulaşılamamıştır¹³². İkinci meşrutiyet döneminde idari teşkilat ve ordunun yenileştirilme ve iyileştirilmesi faaliyetleri görece başarılı olmuş, batı menşeli subaylarca jandarma teşkilatı belli bir düzene oturmuştur¹³³.

1914 yılında geçici bir jandarma kanunu tanzim edilmiş, 1917’de jandarmanın mülki makamlarla ilişkisi düzenlenmiş, 1919 yılında ise jandarma, o dönemin İçişleri

¹²⁹ BUCAKTEPE, **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, s.199.

¹³⁰ <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce>. s.e.t. 18.09.2019. Bu nizamnameye ilişkin daha detaylı bilgi için bkz: Ahmet ÖZCAN, “Osmanlı Devletinde Jandarma Teşkilatının Kurulmasının Gündeme İlk Defa Gelişi”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C.32, S.53. s.173-194., Ali SÖNMEZ, “Osmanlı Devletinde İç Güvenliğin Dönüşümü, Zaptiye Teşkilatından Jandarmaya”, **Ankara Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu İCANAS** **38**, C.6, Ankara, 10-15 Eylül 2007, s.2855-2865.

¹³¹ <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce>.s.e.t.27.11.2019.

¹³² AKMAN, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, s.64.

¹³³ AKMAN, age, s.65.

Bakanlığı sayılan Dahiliye Nezaretine bağlanmıştır. Ancak, jandarmanın personel kaynaklarını, örgütlenmesini, sorumluluk ve görev alanını tanzim eden esas yasa, 1930 tarihli ve 1706 sayılı Jandarma Kanunudur. Ne var ki, sürekli değişim içinde olan sosyal ve ekonomik düzenden dolayı, zaman içerisinde jandarma devletin ihtiyaçlarını karşılayamaz düzeye geldiğinden dolayı 10 Mart 1983 tarihinde 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu kabul edilmiş ve Kanun aynı tarihte yürürlüğe girmiştir¹³⁴. Öte yandan, 1982 yılında 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun çıkarılmasıyla, daha evvel Jandarmanın uhdesinde olan Sahil Güvenlik teşkilatı da böylelikle ayrı bir teşkilata kavuşmuştur.

Jandarma teşkilatı, Türk Silahlı Kuvvetlerin bir parçası olup, eğitim öğretim ve silahlı kuvvetler açısından Genelkurmay Başkanlığına, personelin görev ve sorumluluğu açısından ise İçişleri Bakanlığına bağlı idi. Ancak 2016 tarihli 668 sayılı KHK ile¹³⁵ yapılan değişikliğe göre, günümüzde Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının Genelkurmay Başkanlığı ile olan ilişkisine son verilmiş, teşkilat hem personel hem de görev ve sorumluluk açısından İçişleri Bakanlığına bağlı kılınarak askeri kökenli örgütlenme, bağlı olduğu kurumlar açısından sivilleştirilmiştir.

¹³⁴ AÇIKMEŞE, “Cumhuriyetin 70.yılında Jandarma Genel Komutanlığı”, s.323.

¹³⁵ Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Bazı Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. R.G. 27.07.2016.

III. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDA JANDARMANIN YERİ VE JANDARMANIN ÖRGÜTLENİŞİ

A. Türk İdari Teşkilatında Jandarmanın Yeri

1. Türk İdari Teşkilat Yapılanması ve Bu Yapılanmanın Temel İlkeleri

Bir devletin idari yapılanmasını anlayabilmek için öncelikle siyasi yapılanmasını anlamak gerekir¹³⁶. Çünkü, idari örgütlenme hukuki politikadan ziyade yönetim tarzıyla alakalıdır¹³⁷. Devletin ekonomik ve siyasal yapısı, kamu hizmeti anlayışı gibi özellikleri o devletin kamu yönetimi tarzını belirler. Kamu gücünün tek bir elde toplanması ve dolayısıyla kamu hizmetinin de tek bir elden yürütülmesi görüşü merkezden yönetim fikrini güçlendirirken, kamu gücünün çeşitli idari otoriteler arasında dağıtılması görüşü yerinden yönetim (ademi merkeziyet) fikrini güçlendirir¹³⁸. Bu fikirlerden birine göre şekillenen idari örgütlenme, kamu hizmetinin ve daha genel olarak o devletin idare hukukunun anatomisini meydana getirir¹³⁹. Modern devletlerin günümüzde yalnızca

¹³⁶ İsmet GİRİTLİ, **İdare Hukuku**, Harp Akademileri Basımevi, İstanbul, 1985, s.11.

¹³⁷ Şeref GÖZÜBÜYÜK/ Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Cilt I, 12.bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.159.

¹³⁸ İsmet GİRİTLİ, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, 5.bs., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975, s.12.

¹³⁹ GİRİTLİ, age, s.11.

merkezden yönetim veyahut yerinden yönetimi tercih etmek yerine iki ilkeyi karma bir şekilde düstur edindikleri görülmektedir¹⁴⁰.

Anayasanın¹⁴¹ idarenin esasları başlıklı 123 üncü maddesinde¹⁴² de merkezden yönetim ve yerinden yönetimin esas alındığı açıklanarak, idarenin bütünlüğü ilkesi ifade edilmektedir. Merkezden yönetim ilkesine göre, devletin sunduğu hizmetler her ne kadar bakanlık teşkilatlanmasıyla uzmanlaştırılmışsa da, bütçe ve personel açısından idari faaliyetler tek elden yürütülmektedir. Zira, bakanlıkların tüzel kişilikleri olmayıp, bütün hizmetlerin sunulmasında kullanılan devlet yetkisi, yalnızca devlet tüzel kişiliğine özgülenmiştir¹⁴³. Merkezden yönetimde yalnızca merkezi idare yoktur, aynı zamanda başkentin taşra teşkilatı da mevcuttur ve bu vasıta ile kamu hizmeti ülkenin her yerine ulaştırılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, merkezden yönetim ilkesinin sakıncalarını ortadan kaldırmak için merkezi idarenin bazı yetkileri, hiyerarşiye tabi olmak suretiyle ilde vali tarafından kullanılır ve bu durum yetki genişliği ilkesi olarak ifade edilir¹⁴⁴.

¹⁴⁰ GİRİTLİ, **İdare Hukuku**, s.11. Giritli bu noktada, tek ve dışa kapalı bir topluluktan ibaret olan Monako Prensiğinde de iki ilkenin yumuşatılarak uygulandığı örneğini vermektedir.

¹⁴¹ Aksi söylenmedikçe, metin içerisinde kullanılan “anayasa” ifadesinden 1982 Anayasası anlaşılmalıdır.

¹⁴² *I. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği*

Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

¹⁴³ Kemal GÖZLER, **Türkiyenin Yönetim Yapısı**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s.23.

¹⁴⁴ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.69.

Yerinden yönetim ilkesinde ise, kamu hizmetlerinden bazılarının kamu tüzel kişiliği olan kurumlarca, devlet tüzel kişiliği altında hiyerarşiye tabi olmadan yürütülmeleri söz konusudur, ancak bu kurumların yargı ve yasama yetkilerinden bahsedilemez¹⁴⁵. Yerinden yönetim, hizmet konularına göre yer bakımından ve hizmet bakımından yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır.

Ülkemizde merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin bir arada uygulanıyor oluşu idari ademi merkeziyet sisteminin bir sonucudur ve bu sistemde görev ve kuruluş bakımından devlet örgütlenmesi ayrı düşünülemez¹⁴⁶. İşte Anayasanın 123 üncü maddesinde de dile getirildiği üzere, idarenin kuruluş ve görev açısından tek bir elde toplanması idarenin bütünlüğü ilkesi olarak adlandırılır¹⁴⁷.

Öte yandan, idareye dahil olan her örgüt kanunla veya CBK ile kurulmaktadır. Bu durum, kanuni idare olarak adlandırılmaktadır ve idarenin bütünlüğü ilkesiyle iç içe bir kuraldır¹⁴⁸. İdarenin bütünlüğü ilkesi hiyerarşi ve vesayet olmak üzere iki hukuki araçla sağlanır. Hiyerarşi genel olarak *“idari teşkilat içerisindeki personel ve makamların aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine bağlanmaları ve tabi olmaları”* olarak tanımlanabilir¹⁴⁹. Hiyerarşik denetimin kapsamı oldukça geniş olmakla beraber, genel

¹⁴⁵ GÜNDAY, a.g.e., s.70.

¹⁴⁶ GÜNDAY, a.g.e., s.80. Yine bu sistemin bir sonucu olarak, hiyerarşiye tabi olmayan kamu tüzel kişiliklerinin yasama ve yargı yetkileri olmayıp yalnızca idari yetkileri mevcuttur. Bkz: GÜNDAY, s.70.

¹⁴⁷ DURAN, **İdare Hukuku**, s.46.

¹⁴⁸ YILDIRIM/YASİN/KAMAN vd., **İdare Hukuku**, s.30.

¹⁴⁹ DURAN, **İdare Hukuku**, s.56.

olarak üstün asta emir verme, denetleme, cezalandırma yetkilerinin bu kapsamda olduğu ifade edilebilir¹⁵⁰.

İdari vesayet yetkisi ise, Anayasanın 127/5 hükmünde¹⁵¹ de bahsedildiği üzere, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisidir. Bu denetim; geçici olarak görevden uzaklaştırma, iptal, onama, izin, emir ve talimat verme gibi yetkilerle sağlanır¹⁵². Ancak kanunla tanınabilen idari vesayet yetkisinin ağırlıklı olarak düzeltme ve emir verme yetkisini içermediği düşünülmektedir¹⁵³.

Ülkemiz açısından 2017 yılında halk oylamasına sunularak kabul edilen Anayasa değişikliği¹⁵⁴ ile “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçiş yapılmıştır. Bu değişiklik ile genel olarak Bakanlar Kurulunun ilga edilmesiyle yürütme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına devredilmiş, idari teşkilatlanmada yapılacak değişiklikler de böylelikle Cumhurbaşkanına atfedilerek “kanuni idare ilkesi”nin kapsamı daraltılmıştır¹⁵⁵.

¹⁵⁰ DURAN, a.g.e., s.57.

¹⁵¹ “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

¹⁵² GÖZLER, **Türkiyenin Yönetim Yapısı**, s.78.

¹⁵³ GÖZLER, a.g.e., s.76.

¹⁵⁴ 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 11.02.2017.

¹⁵⁵ M.Artuk ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.3, 2017, s.29.

2. Jandarmanın Türk İdari Teşkilatındaki Hiyerarşik Konumu

Türkiye’de kamu hizmetinin görülmesindeki ihtiyaç ve kapsama göre çeşitli Bakanlıklar kurulmuştur. Bakanlıkların ayrı birer tüzel kişilikleri yoktur, belli kamu hizmetlerinde uzmanlaşmışlardır ve devlet tüzel kişiliğinin bir parçasıdır¹⁵⁶. Bakanlıklar genel olarak merkez, taşra, yurtdışı, bağlı ve ilgili kuruluşları ile teşkilatlanırlar¹⁵⁷.

2803 sayılı Kanunun ‘Bağlılık’ başlıklı 4 üncü maddesinde¹⁵⁸ Jandarmanın İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olduğu dile getirilmiştir. Ancak bu durum, 668 sayılı KHK’nin 6 ıncı maddesiyle yapılan değişiklikle olmuştur. Anılan KHK’den önceki düzenlemeye göre jandarmanın Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olduğu kabul edilmekte, eğitim ve öğrenim açısından Genelkurmay Başkanlığına, görev ve faaliyet açısından ise İçişleri Bakanlığına bağlı sayılmaktaydı¹⁵⁹. Jandarmanın Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olduğu 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 1 inci maddesinde de dile getirilmekteydi¹⁶⁰. Ancak 681 sayılı KHK’nin 1 inci

¹⁵⁶ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.249.

¹⁵⁷ AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, a.g.e., s.251.

¹⁵⁸ “Madde 4 – Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlıdır.”

¹⁵⁹ Değişiklikten önce 2803 sayılı Kanunun ilgili maddesi şu şekildeydi: “Madde 4 – Jandarma Genel Komutanlığı Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olup, silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri ve kanunla verilen diğer görevleri yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Ancak Jandarma Genel Komutanı Bakana karşı sorumludur.”

¹⁶⁰ “Madde 1 – Kara (Jandarma dahil), Deniz (Sahil Güvenlik dahil) ve hava kuvvetleri, subay, askeri memur, astsubay, erbaş ve erler ile öğrencilerden teşekkül eden ve

maddesiyle bu hüküm de değişikliğe uğramış ve jandarmanın Türk Silahlı Kuvvetlerine olan bağlılığı da ortadan kaldırılmıştır¹⁶¹.

Eski düzenlemede jandarmanın Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile hiyerarşik anlamda bir bağı vardı; ancak son değişikliklerle bu bağlılık ortadan kaldırılmış olup mevcut durumda yalnızca İçişleri Bakanlığı ile hiyerarşik bir bağının olduğundan bahsedebiliriz.

Anayasanın madde 106/11 hükmünde 2017 yılında yapılan değişiklikle, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve teşkilatlanmaları kanunla düzenlenebiliyorken, bu yetki münhasıran Cumhurbaşkanına devredilmiştir¹⁶². İçişleri Bakanlığının kurulmasının temel amacı ise, güvenlik hizmetinin yerine getirilmesi ve idari teşkilatlanmanın sağlanmasıdır¹⁶³. Değişiklikten önce İçişleri Bakanlığının kuruluş amacı, teşkilatlanması, görev ve yetki alanı 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda düzenleniyordu. Ancak bu Kanun 703 sayılı KHK'nin 18 inci maddesi ile mülga hale gelerek, İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri 1 sayılı

seferlerde ihtiyatlarla ikmal edilen, kadro ve kuruluşlarla teşkilatı gösterilen silahlı devlet kuvvetidir.”

¹⁶¹ Olağanüstü Hal Kapsamında Milli Savunma ile İlgili Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. R.G. 1.2.2018. Değişiklikle beraber, İç Hizmet Kanununda yer alan “jandarma dahil” ve “sahil güvenlik dahil” ifadeleri maddeden çıkarılmıştır.

¹⁶² “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre mevcut Bakanlık sayısı yirmi birden on altıya indirilmiştir.

¹⁶³ GÖZLER, **Türkiyenin Yönetim Yapısı**, s.23.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin¹⁶⁴ 254 üncü maddesinde düzenlendi. Ne var ki, yeni düzenleme de esasında 3152 sayılı Kanunun içeriğiyle neredeyse tamamen örtüşmektedir¹⁶⁵. Yine 3152 sayılı Kanunda İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşlarından

¹⁶⁴ R.G. 10.7.2018- S.30474.

¹⁶⁵ “Madde 254 – (1) İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri şunlardır:
a) Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak, b) Sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak, c) Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek, ç) Suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak, d) Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek, e) Yurdun iç politikasına, il ve ilçelerin genel ve özel durumları ile ilgili değerlendirmeler yapmak ve Cumhurbaşkanına tekliflerde bulunmak, f) Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini düzenlemek, g) Nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek, ğ) Pasaport hizmetlerini yürütmek, h) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.” 1 sayılı CBK’den önce meri olan 3152 sayılı Kanundaki düzenleme şu şekildeydi: “Madde 1 – Bu Kanunun amacı yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, mülki idare birimlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi için İçişleri Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.”

söz edilmekteydi¹⁶⁶, yeni düzenlemede İçişleri Bakanlığının merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından ve ayrıca hizmet birimlerinden bahsedilmiştir¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Bunlar, 3152 sayılı Kanununun 29 uncu maddesinde öngörüldüğü üzere; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden müteşekkildi. Bağlı kuruluş, Bakanlığın yürüttüğü kamu hizmetlerini üstlenmek üzere, özel kanunlarla kurulur ve genel bütçe içerisinde ayrı veya özel bir bütçeye sahip olabilir. Bağlı kuruluşların da kendilerine özgü taşra, il ve ilçe teşkilatları kurulabilir. Ayrıca bazı bağlı kuruluşların devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri mevcuttur, bu kuruluşlar ile Bakanlık arasında idari vesayet yetkisi vardır. Bağlı kuruluşun merkez teşkilatında teftiş kurulu ve hukuk müşavirliği de kurulabilir. Bkz: AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.263.

¹⁶⁷“MADDE 255 – (1) İçişleri Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşur.”

“MADDE 256 – (1) Bakanlığın hizmet birimleri şunlardır: a) İller İdaresi Genel Müdürlüğü, b) Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, c) Personel Genel Müdürlüğü, ç) (Ek:RG-10/1/2019-30651-CK-27/48 md.) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, d) Teftiş Kurulu Başkanlığı, e) Strateji Geliştirme Başkanlığı, f) Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı, g) (Değişik: RG-13/9/2018-30534 - CK-17/1 md.) Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, ğ) (Ek:RG-18/4/2019-30749-C.K.-32/1 md.) Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi, h) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, ı) Eğitim Dairesi Başkanlığı, i) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, j) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, k) (Ek: RG-13/9/2018-30534 - CK-17/1 md.) İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı, l) (Mülga:RG-10/1/2019-30651-CK-27/48 md.) m) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, n) Özel Kalem Müdürlüğü.”

İçişleri Bakanlığıyla organik bağı bulunan jandarmanın aynı zamanda taşra teşkilatında mülki idari amirleri ve ayrıca adli makamlarla da hiyerarşik bir bağının olduğundan bahsetmek gerekir¹⁶⁸. Bakanlık adına il ve ilçelerde mülki amirlerin ve ayrıca savcılıkların da jandarmaya emir verme yetkisi vardır.

B. Jandarmanın Örgütlenişi

İç güvenlik ihtiyacının sağlanması amacıyla İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan jandarmanın, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin¹⁶⁹ 5 inci maddesindeki düzenlemeye göre; merkez, taşra ve merkeze bağlı birimler olmak üzere üç ana teşkilatı vardır. Merkez teşkilatı ondokuz birimden¹⁷⁰ oluşurken, taşra teşkilatı

¹⁶⁸ Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 58/3 üncü maddesinde mülki idari amirlerin jandarmaya emir verme yetkilerinden söz edilmiştir. Mülki idari amirden kasıt, illerde vali iken ilçelerde kaymakamdır. Maddeye göre; *“Mülki amirler ile adli makamlar mevzuat hükümlerine uygun olarak jandarma komutanlarına ve diğer jandarma personeline doğrudan emir verme yetkisine sahiptir. Diğer makamlar jandarmaya görev olarak verilmesini istedikleri konunun kanuni dayanaklarını belirterek o yerin mülki amirine başvurur. Mülki amir, talebi mevzuata ve ihtiyaca uygunluk yönünden değerlendirir ve uygun bulduğunda görevin ifasını emreder.”*

¹⁶⁹ R.G.21.1.2017, No.18254.

¹⁷⁰ Bu birimler şunlardır: 1) Hukuk Hizmetleri Başkanlığı, 2) Mali Hizmetler Birimi Başkanlığı, 3) İç Denetim Birimi Başkanlığı, 4) Teftiş Kurulu Başkanlığı, 5) Asayiş Başkanlığı, 6) Personel Başkanlığı, 7) İstihbarat Başkanlığı, 8) Muhabere Elektronik Bilgi Sistemleri Başkanlığı, 9) Kriminal Daire Başkanlığı, 10) Havacılık Daire Başkanlığı, 11) Stratejik Gelişim ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 12) Eğitim ve

altı¹⁷¹, doğrudan merkeze bağlı birimlerse beş birimden¹⁷² oluşur. Merkez teşkilatı Jandarma Genel Komutanlığı uhdesinde olup, Ankara’da yer almaktadır.

Jandarma birliklerinin taşra teşkilatındaki konuş yerleri belirlenirken mülki taksimat esas alınır. Konuş terimi Yönetmeliğin¹⁷³ 3/k hükmüne göre¹⁷⁴ “birliklerin harekate hazırlanmadan önceki temel ihtiyaçlarını karşılayacakları alan” olarak tanımlanabilir. Mülki taksimat, il¹⁷⁵ ve ilçe¹⁷⁶ idarelerinde jandarma birliklerinin faaliyet

Öğretim Daire Başkanlığı, 13) İstihbarat Okul Komutanlığı, 14) İstihbarat Grup Komutanlığı, 15) Personel Temin Merkez Komutanlığı, 16) Lojistik Komutanlığı, 17) Denetleme Grubu, 18) Destek Kıtaları Komutanlığı, 19) Sosyal Tesisler Birimleri.

¹⁷¹ Taşra teşkilatı ise, 1) Jandarma Bölge Komutanlıkları, 2) İl Jandarma Komutanlıkları, 3) İlçe Jandarma Komutanlıkları, 4) Komando alay/ tabur/ bölük komutanlıkları, 5) Jandarma Komando Özel Harekat Tabur Komutanlıkları, 6) Asayiş Komando Bölük Komutanlıklarından oluşur.

¹⁷² Doğrudan merkeze bağlı birimler; 1) Jandarma Asayiş Kolordu Komutanlıkları, 2) Eğitim ve Öğretim Birim ve Kurumları, 3) Komando Tugay Komutanlıkları, 4) Jandarma Komando Özel Asayiş ve Kurtarma Tugay Komutanlığı (JÖAK), 5) Havacılık grup/ filo komutanlıklarıdır.

¹⁷³ Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği. R.G.21.1.2017.

¹⁷⁴ “k) Konuş: Birlik ve kurumların, hizmet barınma, eğitim, tatbikat ve harekate hazırlanma bakımından bulunduğu yeri,”

¹⁷⁵ Madde 6 – (3) Her ilde, o ilin adıyla anılan il jandarma komutanlıkları kurulur.

¹⁷⁶ Madde 6 – (4) Her ilçede, o ilçenin adıyla anılan ilçe jandarma komutanlıkları kurulur. Merkez ilçelerde kurulan ilçe jandarma komutanlıkları, il merkez jandarma komutanlığı olarak ve merkez ilçenin özel bir adı yoksa o ilin adıyla adlandırılır. Bir ilçe sınırları içinde bulunan ve ilçe jandarma komutanlığına bağlı jandarma birimleri, o ilçe

göstermesi olarak anlaşılmalıdır. Aynı zamanda Türk idari teşkilatında bölge valiliği yer almamasına rağmen kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması amacıyla bölge jandarma komutanlıklarının kurulabileceği Yönetmelikte düzenlenmiştir¹⁷⁷.

Yönetmeliğin 2016 yılında revize edilmesinden önceki dönemde jandarma teşkilatında iç güvenlik birimleri, mülki taksimata tabi birlikler ve mülki taksimata tabi olmayan birlikler şeklinde ayrılmıştı. Mülki taksimata tabi olmayan birlikler Jandarma Komando¹⁷⁸ ve Havacılık birlikleri idi; istisna niteliğinde olmaları ihtiyaç halinde devreye girmelerinden kaynaklanmaktadır. Jandarma Bölge komutanlıkları, il jandarma komutanlıkları, il merkez ve ilçe jandarma komutanlıkları, jandarma karakol

jandarmasını oluşturur. İlçe jandarma komutanlıklarının sorumluluk alanı bir ya da birden çok karakol sorumluluk bölgesine ayrılabilir. Bu sorumluluk bölgeleri için oluşturulacak karakollar gerek kendi sorumluluk bölgelerinde gerekse ilçe jandarma komutanlığı merkezinde ve merkez karakolundan ayrı olarak konuşlandırılabilir.

¹⁷⁷ “Madde 6 – (2) Sevk ve idare ihtiyaçları ile hizmette verim ve etkinliğin sağlanması amacıyla geçici olarak birden çok ili içine alan jandarma bölge komutanlığı kurulabilir. Bölge komutanı bölge teşkilatının konuşlu olduğu ilin valisine karşı sorumlu olarak görev yapar.”

¹⁷⁸ Mevcut durumda da bu birliklerin ciddi nitelikteki terör eylemlerinde takviye niteliğinde olduğu Yönetmeliğin “tanımlar” başlıklı 2 inci maddesinde de şu şekilde dile getirilmektedir: “Jandarma Genel Komutanlığının ihtiyatını oluşturmak üzere gerektiğinde mahalli jandarma birliklerinin gücü dışına çıkan toplumsal olaylara müdahale etmek ve terörle mücadele faaliyetlerini yürütmek amacıyla Bakanlıkça gerek görülen yerlerde konuşlandırılan birlikleri... ifade eder.”

komutanlıkları, jandarma koruma birlikleri, jandarma asayiş komando birlikleri¹⁷⁹ ise mülki taksimata tabi olan iç güvenlik birimleriydi.

Jandarmanın seferberlik ve savaş halinde, katılım sağlayacak birliklerinin konuş yerlerine İçişleri Bakanlığı karar verir; ancak bu durumda Genelkurmay Başkanlığının da görüşünün alınması gerekir¹⁸⁰. Bu görüş bağlayıcı değildir; savaş ve seferberlik gibi zaruri hallerde kuvvet komutanlıkları ile koordineli olarak çalışmalarını sağlamak için getirilmiş olabilir.

Jandarma teşkilatının en küçük birimi olan karakolların konuşlanması hususunda da Yönetmelikte bazı kriterler getirilmiştir. Bu kriterlerden bazıları; emniyet ve asayiş

¹⁷⁹ Asayiş komando birlikleri ise komando birliklerinden farklı olarak, mevcut birliklerin takviyeye ihtiyaç duyması halinde faaliyet gösterirler. Yine Yönetmeliğin 2 inci maddesinde bu durum şu şekilde vurgulanmaktadır: “*Gerektiğinde bağlı olduğu il jandarma komutanlığının diğer birliklerini takviye etmek, her türlü toplumsal olaylara süratle müdahale etmek, terörle mücadele faaliyetlerini yürütmek, takip ve tenkil hareketini yürütmek amacıyla Bakanlıkça gerek görülecek yerlerde konuşlandırılan genel kolluk kuvvetini... ifade eder.*” Eski düzenlemede de mülki taksimata tabi olan bu birim, hala varlığını sürdürmekte ve diğer tüm jandarma birimleri gibi mülki taksimata tabi olarak görev yapmaktadır.

¹⁸⁰ Bu husus Yönetmeliğin ilgili maddesinde şu şekilde dile getirilmiştir: “*Madde 6 – Jandarma birimlerinin konuşlarının düzenlenmesinde, mülki taksimat esas alınır. Seferberlik ve savaşta kuvvet komutanlıkları emrine girecek birimlerin konuş yerleri, Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça düzenlenir. Her düzeydeki jandarma birlikleri Bakan onayı ile kurulabilir.*”

durumu, ilçenin coğrafi durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri, yerleşim alanlarının durumu, nüfus yoğunluğu, ulaşım durumudur¹⁸¹.

Karakollar daimi ve geçici suretle kurulabilirler. Güvenlik açısından kritik bir öneme sahip olan yerlerde, jandarma devriyeleriyle kamu düzeninin sağlanamadığı noktalarda daimi, bölgedeki ihtiyaca göre il jandarma komutanlığınca sağlanacak kuvvetlerle de geçici karakollar faaliyet gösterebilir. Daimi asayiş karakolu yılın tamamında güvenliğin sağlanması gereken alanlarda kurulan karakolken geçici asayiş karakolu yılın yalnızca belli dönemlerinde faaliyet gösterir¹⁸². Bunların dışında asayiş karakolları da jandarma hizmet merkezi adı altında faaliyet gösteren, kadroları geçici veya daimi olabilen bir başka jandarma birimidir ve il jandarma komutanının önerisi ve valinin onayıyla kurulmaktadır¹⁸³.

IV. JANDARMA PERSONEL SİSTEMİ

A. Jandarma Personel Kadroları

Jandarmanın mevcut durumda İçişleri Bakanlığıyla olan hukuki bağı, hukuken sağlanmış, ancak personel yönetimi konusunda uygulanacak mevzuatın içeriğinin eski

¹⁸¹ Diğer kriterler; suç oranları, suç haritaları gibi benzeri suç analizlerinin sonuçları, sosyal ve kültürel gelişimi ve benzeri özelliklerdir. (Yönetmelik m.6/5.)

¹⁸² AKMAN, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, s.82.

¹⁸³ Ancak 04.04.2020 tarihli ve 31089 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Jandarma hizmet merkezinin ismi “jandarma asayiş noktası” olarak değiştirilmiştir. Yönetmelikteki tanımı şu şekildedir (m.3/ğ) : “ İhtiyaç üzerine mülki amirin onayı ile emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunması amacıyla geçici olarak teşkil edilen jandarma birimini.. ifade eder. ”

düzenlemelerle örtüşmesinden dolayı uygulanacak esaslar açısından köklü bir değişim yapılmamıştır. Değişikliklerle beraber, jandarma personeli de askeri niteliğini kaybederek devlet memuru statüsüne geçmiştir¹⁸⁴. Bu gelişmeye paralel olarak da 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda Jandarma Hizmetler Sınıfı ve Sahil Güvenlik Sınıfı adı altında iki ayrı sınıf oluşturulmuştur.

Jandarmanın TSK ile ilişkisi ortadan kaldırılsa da, personelinin idari sisteminde askeri hiyerarşi etkisini sürdürmektedir. Bu sistemdeki astlık üstlük ilişkisine göre askeri rütbelere; yukarıdan aşağıya doğru şu şekildedir: general, üstsubay, subay, astsubay, uzman jandarma, jandarma uzman erbaş. Bu rütbelere göre oluşturulan kadrolar ise 2803 sayılı Kanunun değişiklik öncesindeki halinde subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler, sivil memurlar ve işçilerden oluşmaktaydı. Sivil memur ve işçiler jandarmanın sivil kanadıyla, yukarıda sayılan diğer personel askeri kanadı oluşturuyordu.

¹⁸⁴ Asker kişilerle devlet memurları kendilerine uygulanacak usul ve esaslar bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Öncelikle Anayasada hem asker kişiler için, hem de devlet memurları için düzenlemeler bulunmaktadır. Ayrıca 657 sayılı Kanun TSK ve Milli Savunma Bakanlığı kadrolarında görevli olan tüm personeller için tamamlayıcı niteliktedir, ancak genel çerçeve TSK İç Hizmet Kanunu ve TSK Personel Kanunu hükümlerine göre şekillenmektedir. Bu konu hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Gökhan Yaşar DURAN, Askeri Disiplin Hukuku, Oniki Levha Yayınları, 2012.

Meri kanunda jandarma kadroları açıkça sayılmasa da¹⁸⁵, 682 sayılı KHK'de¹⁸⁶ disiplin hükümlerinin uygulanacağı jandarma personeli, subay, astsubay, sözleşmeli subay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler ve diğer sınıflardaki memurlar olarak sayılmıştır. Sözleşmeli personel ve diğer sınıflardaki memurların yine tabi oldukları kanun hükümleri açısından (4857 sayılı İş Kanunu) jandarmanın sivil kanadını oluşturduğunu söyleyebiliriz. Ancak subay, astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaş önceki düzenlemeye tabi olmadığından, bu grup hakkında askeri hükümler uygulanamaz, zira artık 657 sayılı Kanuna tabidirler.

¹⁸⁵ Jandarma hizmetleri sınıfının statü ve rütbelerine göre 657 sayılı DMK'da boşluk bulunan hususlarda askeri kuvvetlerin kanunlarına tabi olacağı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 13 üncü maddesinden anlaşılmaktadır. Öyleyse, mevcut sistemde de subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş kadrolarının devam ettiğini söyleyebiliriz.

¹⁸⁶ Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. R.G.23.01.2017.

Subay kadroları¹⁸⁷, Jandarma Genel Komutanlığının yönetici kısmını oluştururken, astsubaylar¹⁸⁸ geçiş statüsüdür¹⁸⁹. Uzman jandarma ise Jandarma Genel Komutanlığına mahsus bir kadrodur. Değişiklikten önce 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa tabi olarak istihdam ediliyorken, mevcut düzenlemeye göre uzman jandarma da 657 sayılı Kanuna tabidir. Uzman erbaş ve erler ise, süreklilik arz eden bir görev ifa etmekte olup teknik hususlar için oluşturulmuş kadrolardır¹⁹⁰.

2803 sayılı Kanundaki değişiklikten önce, jandarma TSK'nin bir parçası olduğundan, personele ilişkin genel hükümler de 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda düzenlenmekteydi. Değişiklikten sonra, Jandarmanın İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olmasından dolayı, mevcut durumda 2803 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde ifade edildiği üzere, jandarma personelinin her türlü özlük haklarında Kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Devlet Memurları

¹⁸⁷ Subaylar da branşlarına göre istihdam edilirler. Bu branşlar: 1) jandarma, 2) istihkam, 3) muhabere, 4) pilot, 5) ikmal, 6) bakım, 7) personel, 8) kimyager, 9) veteriner hekim, 10) mühendis, 11) maliye, 12) öğretmen, 13) bando, 14) tabip, 15) eczacı, 16) diş tabibi, 17)sağlık kadrolarından oluşmaktadır.

¹⁸⁸ Astsubayların branşlarında ise subaylardan farklı olarak uçak ve helikopter teknisyeni mevcutken; diş tabibi, eczacı, tabip, kimyager, veteriner hekim, mühendis, öğretmen ve pilot kadroları mevcut değildir. Bu branşlar Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personel Yönetmeliğinin 8 inci maddesinde belirtildiği üzere çeşitli sebeplerle ve branş değiştirme kurulu kararıyla değiştirilebilir.

¹⁸⁹ KARA, **Devlet- Kolluk İlişkisi Kapsamında Jandarma ve Türk Jandarması**, s.265- 266.

¹⁹⁰ KARA, a.g.e., s.266.

Kanunu uygulanır¹⁹¹. Ancak, özlük hakları dışında kalan aylık terfi vb. mali ve sosyal haklarda uygulanacak hükümler birden çok Kanuna tabi tutulmuştur. Bu kanunlar; 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu ve 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunudur¹⁹². Ayrıca 13 üncü madde Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde 657 sayılı Kanuna tabi olarak çalışan memurların da TSK personelinin sosyal ve mali haklarından yararlanacaklarını ifade etmektedir. İşçi kadrosundaki jandarma personeli ise 4857 sayılı İş Kanununa tabidir.

Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personel Yönetmeliğine göre, personelin sadakat yükümlülüğü, tarafsızlık ve devlete bağlılık ve davranış kurallarına uyma gibi yükümlülükleri vardır¹⁹³. Aynı zamanda uygulamayı isteme hakkı, güvenlik, emeklilik, çekilme, müracaat, şikayet, dava açma, isnat ve

¹⁹¹ “Madde 13 – Jandarma hizmetleri sınıfı personelinin her türlü özlük işlerinde, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanır.”

¹⁹² Sırasıyla R.G. tarihleri şu şekildedir: 10.8.1967, 21.06.2001, 04.06.1998, 25.3.1986, 22.3.2011.

¹⁹³ R.G.21.1.2017. No.29995. Yönetmeliğin 18,19 ve 20 inci maddelerinde bu yükümlülükler detaylı olarak açıklanmıştır.

iftiralara karşı koruma isteme gibi hakları da mevcuttur¹⁹⁴. Ayrıca jandarma personelinin uymak zorunda olduğu bazı yasaklar da mevcuttur¹⁹⁵.

Jandarma personelinin atamaları İçişleri Bakanlığı tarafından yapılır. 2803 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde açıklandığı üzere, kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılabilir durumda olan albaylar, İçişleri Bakanlığının onayıyla 60, generaller ise 65 yaşına kadar hizmete devam edebilirler. Ayrıca albay ve üstü rütbelerdeki personel de Cumhurbaşkanının onayıyla kadrosuzluk tazminatı ödenerek emekliye ayrılabilirler.

2803 sayılı Kanundaki önemli bir diğer düzenleme ise Jandarma subay ve astsubaylarının terfi ve atama gibi işlemlerinde İçişleri Bakanlığı dışındaki başka bir merciye onay, görüş gibi bir işlem için başvurulamayacağı nüansıdır. Kanunun 13 üncü maddesinde göre, bu hususlarda İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Ancak yine de jandarma personelinin atama, terfi gibi işlemleri Jandarma Genel Komutanlığının özel kanunlarına uygun bir şekilde gerçekleştirilmelidir¹⁹⁶. Bu durum, jandarma personelinin devlet memuru statüsünün bir istisnası olarak değerlendirilebilir. Ancak her halükarda atamaya yetkili makam İçişleri Bakanlığıdır.

¹⁹⁴ Yine aynı Yönetmeliğin 28, 29, 30, 31, 32 ve 33 üncü maddelerinde bu haklardan bahsedilmiştir.

¹⁹⁵ Bu yasaklar Yönetmeliğin 35, 36, 37, 38, 39, 40 ve 41 inci maddesinde sayılanlara göre şu şekildedir: “ toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı, grev yasağı, ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı, hediye alma, menfaat sağlama yasağı, denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama yasağı, ikinci görev yasağı, gizli bilgileri açıklama yasağı.”

¹⁹⁶ Özel Kanunlar ifadesinden yukarıda bahsi geçen kanunlar anlaşılmalıdır.

Ayrıca Jandarma Genel Komutanlığı uhdesindeki personelin, askeri rütbe ve kıdemlerinin karşılığı olarak 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunundan yararlanabilecekleri ifade edilmektedir.

Personelin özlük hakları açısından genel anlamda 657 sayılı Kanuna tabi tutulması jandarmanın, İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olmasıyla ilintilidir. Ancak personelin mali ve sosyal haklar açısından 926 sayılı TSK Personel Kanunu ve diğer asker kişilere uygulanacak kanunlara tabi olması, jandarmanın askeri kolluk kuvveti niteliğinin keskin hatlarla değiştirilmediği düşüncesini akla getirmektedir.

B. Jandarma Personelinin Eğitim Sistemi

1. Değişiklik Öncesi Personel Eğitimi

Jandarmanın 668 sayılı KHK'den önce TSK'nin bağlı kuruluşu olması sebebiyle, jandarmanın askeri kanadı da askeri okullarca gerçekleştirilen eğitim ve öğretime göre mesleğe başlıyordu.

Kara Harp Okulu ve Gülhane Askeri Tıp Akademisi özellikle subayların eğitiminde aktif rol üstleniyordu. Kara Harp Okulu dışında muvazzaf askerlerden ve Jandarma Genel Komutanlığınca yapılan sınavlar aracılığıyla da subay istihdam edilebiliyordu. Subay kadrosuna hak kazanan personel, İstanbul Piyade Okul Komutanlığınca verilen eğitimin ardından Jandarma Subay Okulunda kolluk görevlilerinin mesleki eğitimine tabi tutuluyorlardı. Buradan mezun olanlar, Jandarma Komando Okulunda İç Güvenlik Harekatı ağırlıklı eğitim görmekteydiler.

Astsubaylar ise Jandarma Okullar Komutanlığı bünyesindeki Astsubay Meslek Yüksekokulunda eğitim görüyorlardı. Ayrıca kurum içinde yapılan sınavlarla ve muvazzaf askerlerden de astsubay temini yapılabiliyordu.

Uzman jandarma kadroları ise yine kurum içinde yapılan sınavlarla muvazzaf askerler arasından oluşturuluyordu ve bunlar eğitimlerini Uzman Jandarma Okulunda tamamlıyorlardı. Ancak, 2012 yılında Uzman Jandarma Okulları kapatılarak uzman jandarma statüsünde personel alımına son verilmiş olup, daha önceki personel de astsubay kadrolarıyla çalışmaya devam etmektedirler.

Uzman erbaşlar ise muvazzaflık görevini tamamlayıp üzerinden en fazla üç yıl geçmiş olan en az ilkokul mezunu er ve erbaşlardan kurum içi yapılan sınavlarla istihdam edilirler.

Jandarmanın sivil kadını oluşturan sivil memur ve sözleşmeli personelin mesleğe kabulü ise ÖSYM tarafından yapılan Kamu Personeli Seçme Sınavından alınan puanlar neticesinde gerçekleştiriliyordu.

2. Değişiklik Sonrası Jandarma Personel Eğitimi ve Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

669 sayılı KHK ile yapılan yeniliğin, 2016 yılında 6756 sayılı Kanunla¹⁹⁷ değiştirilerek kabul edilen haline göre, Jandarma Okullar Komutanlığı lağvedilerek¹⁹⁸ İçişleri Bakanlığına bağlı olmak üzere Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuş

¹⁹⁷ Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesi Hakkında Kanun. R.G. 31.07.16, K.T. 9.11.16.

¹⁹⁸ Yine aynı Kanunun 106 ıncı maddesine göre, Gülhane Askeri Tıp Akademisinin kapatılarak envanterlerinin bir bütün halinde Sağlık Bakanlığı'na ve akademik birimlerinin de Sağlık Bilimleri Üniversitesine devrine karar verilmiştir.

ve Akademi jandarmanın personel ihtiyacını sağlamak ve eğitim vermekle yükümlü kılınmıştır¹⁹⁹. Ayrıca yine aynı Kanunla Kara, Deniz ve Hava Harp okullarına sağlanacak personelin istihdamı için yükseköğretim amacıyla Milli Savunma Bakanlığına bağlı Milli Savunma Üniversitesi kurulmuştur. Bu değişiklikle, Jandarma ve Sahil Güvenlik personeli ile TSK'nin diğer personelinin eğitim ve öğretimleri de farklı hale getirilmiştir.

Akademinin örgütlenişine baktığımızda, kendi içindeki en üst hiyerarşik amirinin Akademi Başkanı olduğunu görmekteyiz²⁰⁰. Akademi Başkanı, temel olarak Akademiyi temsil etmek, personel arasındaki iş bölümünü sağlamak, disiplin, eğitim ve öğretim faaliyetlerini denetlemek ve gözetlemekle görevlidir. Akademi bünyesindeki fakültenin dekan ve dekan yardımcıları ise fakültede yürütülmekte olan eğitim ve öğretim faaliyetlerinden Başkana karşı sorumludur.

Akademi başkanları, en az yüksek lisans düzeyinde eğitim almış general, amiral, albay ya da üniversitelerde profesör unvanı alarak çalışmakta olan öğretim üyeleri arasından İçişleri Bakanı tarafından atanırlar. Ayrıca sayısı dört ile sınırlanmış olan

¹⁹⁹ 2803 sayılı Kanunun ilgili maddesi şu şekildedir: “*Madde 13/A – Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatlarının subay ve astsubay ve diğer personel ihtiyacını karşılamak, önlisans, lisans ve lisansüstü eğitim- öğretim, bilimsel araştırma, yayın yapmak üzere bünyesinde fakülte, enstitü, astsubay meslek yüksekokulları, eğitim ve araştırma merkezleri ve kurslar bulunan bir yükseköğretim kurumu olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuştur. Akademinin ihtiyaçları Jandarma Genel Komutanlığı bütçesinden karşılanır.*”

²⁰⁰ 2803 sayılı Kanun m.13/A/3: “*Akademinin eğitim- öğretim ve yönetim işleri Akademi Başkanı tarafından yürütülür. Hizmetin gerektirdiği hallerde İçişleri Bakanının onayıyla, diğer birim ve kurullar da teşkil edebilir.*”

başkan yardımcıları da albay veya öğretim üyeleri arasından yine İçişleri Bakanınca atanır.

Akademik iç düzen ve işleyişi Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 13/A maddesindeki atfa göre, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliğince²⁰¹ düzenlenir. Akademi; Yönetim Kurulu, Senato, Disiplin ve Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü, Özel Kalem Şube Müdürlüğü, Başkan Yardımcıları, Kurullar, Eğitim Merkezi Komutanlığı, Fakülte Dekanlığı, Enstitü Müdürlüğü, Meslek Yüksek Okulu, Araştırma ve Eğitim Merkezlerinden oluşur²⁰². Başkan yardımcıları Genel Sekreterlik, İdari Birimler, Akademik Faaliyetler ve Hizmet Birimlerinde görev yapmaktadırlar. Kurullar ise Bilimsel Denetleme Kurulu, Rehberlik ve Akademik Danışma Kurulu ve Etik Kurulundan oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu, Akademik idari faaliyetlerini yürütmekte olup en fazla dört üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Başkan Yardımcıları, Eğitim Merkezi Komutanı, Enstitü Müdürü, Fakülte Dekanı, MYO Komutanı, Dekan Yardımcıları, Araştırma ve Eğitim Merkezleri Başkanları ve Destek Kıta Komutanı ve Başkan tarafından seçilirler²⁰³.

Senato ise en fazla sekiz öğretim üyesinden oluşmakta olup, akademik takvimin belirlenmesi, fakültelerin ve anabilim dallarının açılması hususunda ve mevzuata ilişkin düzenlemeler ile ilgili Bakanlığa görüş bildirmek gibi görevleri yerine getirir.

Disiplin ve Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü Başkanlığın yürüttüğü hizmetlerde ortaya çıkan uyuşmazlıklarla ilgili işlemleri yürütmek, hukuki danışmanlık yapmak, Akademik faaliyetleriyle ilgili kurul ve komisyonlarda hukuki mütaalada bulunmak

²⁰¹ Onay Tarihi: 04.10.2016.

²⁰² <http://www.jsga.edu.tr/page.aspx?m=10&id=5>. S.e.t. 3.11.2019.

²⁰³ http://www.jsga.edu.tr/images/haber/2336483_AKADEMİ%20YÖNETİMİ.pdf.

S.e.t. 3.11.2019.

gibi görevleri yerine getirirken, Özel Kalem Şube Müdürlüğü Başkanın takvimini oluşturmak, resmi ziyaretlerde Başkana refakat etmek gibi görevleri yerine getirir.

Akademi bünyesinde bulunan Bilimsel Denetleme Kurulu ise öğretim üyelerince yerine getirilen akademik faaliyetlerin denetimini sağlar ve yıllık raporlarla değerlendirmede bulunur. Kurul iki üye ile faaliyet gösterir, üyeler kıdemli öğretim üyeleri arasından, fakülte bünyesindeki bölümlerin öğretim üyelerince gizli oyla seçilirler ve Kurula kıdemce en büyük olan öğretim üyesi başkanlık eder²⁰⁴.

Rehberlik ve Akademik Danışma Kurulu, personel ve öğrencilere akademik danışmanlık yapmakla görevliken, Etik Kurulu akademik çalışmaların mesleki ilke ve etik kurallarına uygunluğunu değerlendirir, yeni ilke ve kuralları düzenler.

Akademik eğitim ve öğretimi sağlayan birimlerinden olan Eğitim Merkezi Komutanlığı Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatında görevlendirilmek üzere muvazzaf olmayan subay ve astsubay eğitimlerini sağlar. Komutanlık, Öğretim Başkanlığı, Subay Eğitim Merkezi Komutanlığı, Astsubay Eğitim Merkezi Komutanlığı ve Merkez İçi Eğitim Komutanlığından oluşur. En az dört yıllık fakülte bitirenlerin subay olabilmeleri, yüksekokul bitirenlerin ise astsubay olabilmeleri için Eğitim Merkezi Komutanlığında eğitimlerini tamamlamaları gerekmektedir. Eğitimin ardından subay ve astsubay olarak mesleğe kabul edilebilmek için Akademi tarafından yapılan yeterlilik sınavında başarılı olmak gerekir.

Subayların lisans düzeyinde eğitim ve öğretiminin esasen sağlandığı birim ise Jandarma ve Sahil Güvenlik Fakültesidir. Fakülte, Güvenlik Bilimleri, Hukuk Bilimleri, Sosyal Bilimler, Deniz ve Denizcilik Bilimleri, Beden Eğitimi bölümlerinden oluşmaktadır. Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Enstitüsünde ise, Jandarma

²⁰⁴ http://www.jsga.edu.tr/images/haber/2336483_AKADEMİ%20YÖNETİMİ.pdf.

teşkilatı mensubu olmayan kişilere öncelik vermek suretiyle yüksek lisans ve doktora programlarında akademik çalışma yapabilme imkanı tanınmaktadır. Bu çalışmalar, suç araştırmaları, güvenlik yönetimi, deniz emniyeti ve güvenliği, kamu yönetimi ile uluslararası güvenlik ve terörizm anabilim dalı başkanlıkları bünyesinde gerçekleştirilebilir.

Jandarma ve Sahil Güvenliğin astsubay ihtiyacını Meslek Yüksekokulu sağlar. Meslek Yüksekokulu Komutanı albaylar arasından Başkanın önerisiyle İçişleri Bakanı tarafından atanır.

Araştırma ve Eğitim Merkezleri ise Senato kararıyla, teşkilatın akademik anlamda ihtiyaç duyduğu konularda araştırma yapıp ilgili konuya göre projeler yürütmek maksadıyla kurulmuştur.

3. Jandarma Personelinin Mesleğe Kabulü, Atanması ve Disiplin Hükümleri

a. Mesleğe Kabul ve Atanma

Jandarma personelinin atanması hususunda görev yapılacak bölgenin özellikleri dikkate alınır²⁰⁵. İlk atamada kura yöntemi esastır ve mecburi hizmet yükümlülüğü mevcuttur. Sonraki atamalarda ise görev bölgesindeki gereklilik ve personel ihtiyacı dikkate alınır²⁰⁶. Atamalar her yılın mayıs ve ekim ayı içerisinde gerçekleştirilebilir.

²⁰⁵ Bu kural Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personel Yönetmeliğinin (R.G. 21.1.2017) 10 uncu maddesinde açıklanmıştır. “ *Madde 10 – Atamalarda hizmet bölgesinin özellikleri esas alınır.* ”

²⁰⁶ İlk atamadan sonraki atamalarda Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personel Yönetmeliğinin 12 inci maddesine göre, şu kriterler göz önünde bulundurulur:

Kural olarak her yıl otuz ağustos Zafer Bayramı ise muvazzaf subayların terfi zamanıdır, ancak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu tarihin Cumhurbaşkanınca değiştirilebileceği düzenlemesi getirilmiştir²⁰⁷.

Meslek dışından muvazzaf subay ve astsubay jandarma olmak için fakülte veya yüksekokuldan alınan eğitimin ardından Akademiye başvurmak ve buradaki eğitimi tamamlayıp yeterlilik sınavında başarılı olmak ve başvuru tarihinde bulunması gereken

“Madde 12- ...a)mesleki gelişim durumu, b) kadro ihtiyaçları, c) hizmet bölgesinde hizmet süresi veya varsa zorunlu hizmet süresi, ç) terfi durumu, d) branş ve/veya ihtisasları, e) kendisinin, eşinin veya bakmakla yükümlü olduğu çocuklarının atamaya esas hayati önemi haiz sağlık durumları veya bakmakla yükümlü olduğu veya aynı çatı altında yaşayan anne, baba veya mahkeme kararıyla vasi tayin edilmesi kaydıyla kardeşin hayati önemi haiz sağlık durumları, f) varsa puanlama sistemi, g) personelin atanma isteğinde belirttiği yerler, ğ) asayiş, idari ve zaruri sebepler.”

²⁰⁷ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. R.G: T.10.7.2018- S.30474. Konuya ilişkin 10 uncu madde şu şekildedir: *“Madde 10- (1) Muvazzaf subayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır. (Ek cümle: RG-15/7/2018-30479 - CK-4/800 md.) Bu tarih Cumhurbaşkanı tarafından farklı bir tarih olarak belirlenebilir.”*

yaş sınırını taşımak gerekmektedir²⁰⁸. Meslek içinden alınacak olan subay ve astsubayların yaş haddi ve hizmet süreleri içinse 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri



²⁰⁸ 2803 sayılı Kanunun ilgili maddesi şu şekildedir: “Madde 13/A - En az dört yıl süreli fakülte bitirenlerden muvazzaf subay olmak için başvurular ile fakülte veya yükseköğretim bitirenlerden muvazzaf astsubay olmak için başvurular düzeltilmemiş nüfus kaydına göre müracaat yapılan yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla yirmi yedi yaşını, lisansüstü öğrenimi tamamlamış olanlar ise otuz iki yaşını bitirmemiş olmak, yönetmelikte öngörülen sınavlar ile uygulanacak temel askerlik veya kolluk eğitiminde başarılı olmak ve diğer nitelikleri de haiz bulunmak şartıyla Jandarma Genel Komutanlığı veya Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından gösterilecek lüzum ve İçişleri Bakanının uygun görmesi halinde ilgili branşlara nasbedilebilirler.”

Personel Kanunu²⁰⁹, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu²¹⁰ ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu²¹¹ uygulanır.

²⁰⁹ “Madde 14 - En az dört yıl süreli fakülte veya yüksekokulları bitiren kadın veya erkeklerden muvazzaflı subay olmak için başvurular; düzeltilmemiş nüfus kaydına göre müracaat yapılan yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla yirmiyedi yaşını, lisansüstü öğrenimi tamamlamış olanlarda ise otuziki yaşını, uzmanlığını tamamlamış tabipler için otuzbeş yaşını bitirmemiş olmak, yedek subay olma koşullarını taşımak, yönetmelikte öngörülen sınavlar ile uygulanacak temel askerlik eğitiminde başarılı olmak ve diğer nitelikleri de haiz bulunmak şartıyla harp okullarında yetiştirilemeyen veya yeterince yetiştirilemeyen sınıflarda muvazzaflı subaylığa naspedilebilirler.

En az dört yıl süreli fakülte veya yüksekokulları bitirip Türk Silahlı Kuvvetlerinde askerlik hizmetine başladıklarında düzeltilmemiş nüfus kaydına göre müracaat yapılan yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla yirmiyedi yaşını, lisansüstü öğrenimi tamamlamış olanlarda ise otuziki yaşını bitirmemiş olanlardan muvazzaflı subaylığa geçmek isteyenler, birinci fıkrada yazılı şartlar dahilinde muvazzaflı subaylığa naspedilebilirler. Bunlardan, terhislerini müteakip başvuranlar ile askerlik hizmeti esnasında veya terhislerini müteakip en az dört yıl süreli fakülte veya yüksekokulları bitirip başvuranlar da birinci fıkra hükümlerine göre muvazzaflı subaylığa naspedilebilirler.”

²¹⁰ 3466 sayılı Kanunun ilgili maddesi şu şekildedir: “Madde 4 - Uzman jandarma kaynaklarını, 18 yaşını bitirmiş ve 24 yaşını geçmeyen en az lise veya dengi okul mezunu erkeklerden; a) Muvazzaflı askerlik hizmetini yapmış olanlardan terhisi müteakip iki yıl içerisinde müracaat edenler, b) Muvazzaflı askerlik hizmetini yapmamış olanlar teşkil eder. Sadece jandarma bando komutanlıklarında istihdam edilmek üzere, 18 yaşını bitirmiş ve 24 yaşını geçmeyen en az lise veya dengi okul mezunu bayanlar da uzman jandarma kaynakları arasında yer alır.

Yine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11 inci maddesine göre Jandarma Genel Komutanı Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanırken, Jandarma Genel Komutan Yardımcıları, bölge ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının

Madde 7 - Uzman jandarmaların mecburî hizmet süresi, uzman jandarma çavuşluğa nasıp tarihinden itibaren onbeş yıl olup, yaş hadleri 56'dır. Bunun beş yıl fazlası ise askerlik çağı sonudur. Barışta ve seferde bu süreye kadar yedeğe ayrılmış uzman jandarmalar en genç olanlarından başlanmak üzere hizmete çağrılabilirler."

²¹¹ "Madde 4- a) Muvazzaflık hizmetini yapmakta olan çavuş, onbaşı ve erler ile bunlardan terhislerinin üzerinden beş yıldan fazla süre geçmemiş olanlar, müracaat yapılan yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla yirmiyedi yaşını bitirmemiş olmak şartıyla..

b) Sözleşmeli erbaş ve erlerden en az üç yıl görev yapmış olanlar, müteakip sözleşme süreleri içerisinde ve müracaat yapılan yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla yirmi dokuz yaşını bitirmemiş olmak..."

"Madde 5- Uzman erbaşlar; iki yıldan az, beş yıldan fazla olmamak şartıyla sözleşme yaparak göreve başlar ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler."

onayıyla atanırlar²¹². Ayrıca 703 sayılı KHK'nin²¹³ madde 128/e hükmü gereğince, Jandarma Genel Komutanı, Jandarma Genel Komutan Yardımcıları, bölge ve il jandarma komutanları dışında kalan subay, astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaşın atamaları İçişleri Bakanlığınca yapılır.

Değişiklikten önce, Jandarma Genel Komutanının atamasında Genelkurmay Başkanının teklifinin bulunması gerekliydi. Ayrıca subay, astsubay ve uzman jandarmaların atanmasında “gerektiğinde Jandarma Genel Komutanının teklifte bulunabileceği” hükmü vardı. Sayılan bu yetkiler Jandarma Genel Komutanından İçişleri Bakanına devredilmiştir²¹⁴.

²¹² “Madde 11- (1) Jandarma Genel Komutanı generaller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. (2) Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. (3) **(Ek birinci cümle: RG-15/7/2018-30479 - CK-4/800 md.)** Astsubaylığa ve subaylığa terfiler bakan tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanının onayı ile yapılır. (4) Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. (5) Sahil Güvenlik komutan yardımcısı, Sahil Güvenlik bölge komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.”

²¹³ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. R.G.9.7.2018.

²¹⁴ Zehra ODYAKMAZ/ Ümit KAYMAK, **İdare Hukuku**, 21.bs., Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2019, s.173. Bu değişiklik, 7196 sayılı Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun (R.G.24.12.2019) madde 32'deki atıfla gerçekleşmiştir. İlgili madde şu şekildedir: “4678 sayılı Kanun, 3269

Akademi personelinin atanma ve özlük hakları hususunu düzenleyen 2803 sayılı Kanunun madde 13/A hükmü 694 sayılı KHK ile yenilenmiştir. Buna göre, Akademi personelinin atanması İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yönetmeliğe göre belirlenir²¹⁵.

Akademide jandarma hizmet sınıfı dışından istihdam edilen öğretim üyeleri 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa tabidir²¹⁶. Jandarma hizmet sınıfı içinden istihdam edilen öğretim üyelerinin özlük hakları ise 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda düzenlenmiştir. Bu sınıftaki öğretim üyelerinin, Akademideki görevlerinden herhangi bir sebeple²¹⁷ ayrılmaları halinde 2803 sayılı Kanuna göre, yine Jandarma Genel Komutanlığı veya Sahil Güvenlik Komutanlığında istihdam edilmeleri gerekir.

sayılı Kanun ile 6191 sayılı Kanunda; Jandarma Genel Komutanlığı mensubu sözleşmeli subay, sözleşmeli astsubay, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve er statüsündeki personel için Türk Silahlı Kuvvetlerine yapılan atflar Jandarma Genel Komutanlığına, Milli Savunma Bakanlığı ve/veya Genelkurmay Başkanlığına yapılan atflar İçişleri Bakanlığınca yapılmış sayılır.”

²¹⁵ 29995 sayılı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personel Yönetmeliği, R.G. 21.1.2017.

²¹⁶ Ayrıca, 2803 sayılı Kanunun 13/A hükmüne göre, bu gruptaki öğretim üyelerine üniversite ödeneğinin %30 u oranında, Akademideki görevlerine istinaden Jandarma Genel Komutanlığı bütçesinden ödeme yapılır.

²¹⁷ Bu sebepler 2803 sayılı Kanunun 13/A/9 hükmünde şu şekilde açıklanmıştır: “*Madde 13/A- ...görev süresi dolup yeniden atanamayanlar, kendi isteği ile öğretim elemanlığından ayrılanlar ile Başkanlıkça öğretim elemanlığına devam etmesi uygun görülmeyenler...*”

b. Disiplin Hükümleri

Jandarmanın TSK ile olan bağı ortadan kaldırılmadan önce²¹⁸, personeli asker kişi sayıldığından disiplin soruşturmaları da askeri usule tabi olarak gerçekleştiriliyordu. 2803 sayılı Kanunun eski halinde, hizmet sınıfı içindeki soruşturma yapılacak personelin disiplin soruşturmasını disiplin amiri 477 sayılı Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin Suç ve Cezaları Kanununa göre gerçekleştiriyordu²¹⁹.

²¹⁸ Esasında jandarmanın TSK ile bağı varken de, olağan dönemlerde Genelkurmay Başkanlığı uhdesinde görev yaptığı iddiası için bkz: Ahmet İNSEL, Radikal İki, 30.7.2006. Erişim: <https://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/113/rutini-ic-guvenlik-olan-tsk#.Xdk3BS3BJp9>. s.e.t.27.11.2019.

²¹⁹ 2803 sayılı Kanunun eski halinde jandarma TSK'nin bir parçası olduğundan, disiplin amiri de 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre belirlenebilir bir kavramdır. Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde disiplin amiri şu şekilde açıklanmıştır: *"Bu Kanunla disiplin cezası vermeye yetkili kılınmış ilk amiri..."* Ayrıca aynı Kanunun 8/3'üncü maddesine göre disiplin amiri olabilmek için şu şartları taşımak gerekir: *"...a) Amir konumunda olunması, b) Disiplin cezası verilecek personelden rütbe veya kıdemce büyük olunması, c) Disiplin cezası verilecek kişinin subay, astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaş statüsünde olması hâlinde, ilgili mevzuata göre bu personele sicil verme yetkisinin bulunması gerekir."* Disiplin amiri, bu tanımlar birlikte düşünüldüğünde, soruşturulmak istenen memurun hiyerarşik açıdan üstü olan makamı temsil eden kişi olarak düşünülmelidir. 657 sayılı Kanunun 126 ıncı maddesindeki disiplin amirinin tanımı da ifade edilenlerle paraleldir. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Adil BUCAKTEPE, "Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.19, S.2, 2015.

Askeri yargıya ilişkin suçlarda ise 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu, Askeri Ceza Kanunu ile Türk Ceza Kanunu birlikte uygulanıyordu. Jandarma personelinin sivil kanadını oluşturan geçici personel ve işçilerin disiplin soruşturması ise tabi oldukları kanun hükümlerine göre (4857 sayılı İş Kanunu) yürütülüyordu.

668 sayılı KHK ile jandarma personelinin TSK'den ayrılarak memur statüsünde görev yapmasıyla birlikte, yeni düzene göre uygulanacak disiplin hükümleri hususunda Emniyet Teşkilatı Kanununun 83 üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü'nün geçerli olduğu belirtilmiştir²²⁰. Ancak, Emniyet Teşkilatı Kanununun 83 üncü maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından kanunilik ilkesine aykırı olması gerekçesiyle iptal edilmiş, ancak iptal kararının uygulanması halinde doğacak olan hukuki boşluğun kamu yararını zedeleyeceği düşüncesiyle kararın yürürlüğü bir yıl ertelenmiştir²²¹. İlerleyen süreçte, genel kolluk örgütlerine uygulanacak disiplin

²²⁰ 2803 sayılı Kanuna eklenen Geçici 4 üncü madde şu şekildedir: “ a) *Disiplin işlerine ilişkin özel kanun çıkarılana kadar jandarma personelinin disiplin suç ve cezaları Emniyet Teşkilatı disiplin mevzuatına göre belirlenir. Diğer hususlarda 657 sayılı Devlet Memuru Kanunu hükümleri uygulanır.*”

²²¹ AYM, E.2015/85, K. 2016/3, T.13.01.2016. Anayasa Mahkemesi şu gerekçeyle hükmü iptal etmiştir: “...*disiplin cezalarını gerektiren fiil ve hareketlerin tüzükle belirlenmesinin, Anayasanın 38 inci maddesinde düzenlenen ‘suçta kanunilik’ ilkesine ve Anayasanın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan ‘kanuni düzenleme’ ilkesine aykırılık oluşturduğu...*” Esasında 83 üncü maddenin “suçların ve cezaların kanuniliği” ilkesine aykırı bir düzenleme olduğu ve bu yüzden bu maddeye dayanılarak hazırlanan Disiplin Tüzüğü'nün de yok hükmünde olduğu doktrinde daha önce ifade edilmiştir. Bkz: Selim CEBİROĞLU, “Pozitif Hukukumuzda 3201 Sayılı Emniyet

yaptırımlarını tek çatı altında toplamak maksadıyla 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiş ve bu hususta ilk defa bir kod kanun oluşturulmuştur²²². Ancak, hazırlanan bu KHK, daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı uhdesindeki personele uygulanacak olan Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğüne²²³ kıyasla, farklı hükümler içermemektedir. Temel farklılık, disiplin cezalarının artırılması, özellikle ‘meslekten çıkarma’ cezalarının kolaylaşması noktasındadır. Ayrıca disiplin kurulları çeşitlendirilip, Vali ve Bakanlık denetimi artırıldığından, genel kolluk personeli üzerinde sivil yönetim otoritesinin tesis edildiğini ifade etmek gerekir²²⁴.

Teşkilatı Kanununun 82, 83, 84. Ve Ek-9.Maddelerinin Yeri ve Söz Konusu Maddelere İstinaden Çıkarılan 23.03.1979 Tarihli Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün Durumu”, **İHİD**, C.15, S.15, s.281-289.

²²² R.G. T.23.01.2017- S.29957. Adı geçen KHK'nin kod kanun niteliğinde olması, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin tamamı hakkında hükümler içermesinden kaynaklanmaktadır. Bkz: Celal İŞIKLAR, **Genel Kolluk Disiplin Hükümleri**, 1.bs., Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s.V. Ayrıca sivil memurların da 682 sayılı KHK'ye tabi olmaları, ağır hükümler içermesi nedeniyle eleştirilmiştir. Bkz: Mahmut ESEN, “Genel Kolluk Disiplin Hükümlerini Düzenleyen 682 Sayılı KHK'nin Değerlendirilmesi”, Erişim: <http://ahmetsaltik.net/2017/02/02/genel-kolluk-disiplin-hukumlerini-duzenleyen-682-sayili-khknin-degerlendirilmesi/>. s.e.t.27.11.2019.

²²³ R.G. 24.4.1979.

²²⁴ Mahmut ESEN, “Genel Kolluk Disiplin Hükümlerini Düzenleyen 682 Sayılı KHK'nin Değerlendirilmesi”, Erişim: <http://ahmetsaltik.net/2017/02/02/genel-kolluk-disiplin-hukumlerini-duzenleyen-682-sayili-khknin-degerlendirilmesi/>. s.e.t.27.11.2019.

Jandarma personelinin işlediği suçlardan dolayı uygulanacak hükümlerin düzenlendiği 2803 sayılı Kanunun 15 inci maddesi 668 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiş ve yapılacak görevin niteliğine göre farklı Kanunlara atıf yapılmıştır²²⁵.

²²⁵ “Madde 15 – **(Değişik: 25/7/2016-KHK-668/15 md.; Aynen kabul: 8/11/2016-6755/15 md.)** Jandarma personeli hakkında disiplin ve soruşturma işlemleri aşağıdaki usullere göre yapılır. a) Disiplin işleri özel kanun hükümlerine göre yürütülür. b) Jandarma personelinin mülki görevlerinden doğan suçlarında; özel kanunların hükümleri saklı kalmak şartıyla 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılır. c) Adli görevlerinden doğan suçlarda; 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 161 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü uygulanır. d) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/128 md.)** Jandarma personeline askeri görev verildiği takdirde bu görevlerden doğan suçların muhakemesi, Jandarma personelinin emrine verildiği askeri birlik personelini muhakeme etmekle görevli ve yetkili olan mahkemede görülür. e) Jandarma personelinin kişisel suçlarında genel hükümlere göre işlem yapılır.

(Ek fıkra: 15/8/2017/KHK-694/55 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7078/52 md.)

Ertelenmiş, seçenek yaptırımlara çevrilmiş, hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilmiş, affa uğramış veya 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; Devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, iftira, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından ya da kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına mahkûm olan Jandarma Genel Komutanlığında görevli subay,

Mülki görevlerden kaynaklanan suçlar 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna²²⁶ göre soruşturulurken, adli görevlerden kaynaklanan suçlar 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 161/5 hükmüne göre soruşturulur²²⁷.

astsubay ve uzman jandarmaların Komutanlıkla ilişkileri İçişleri Bakanının onayı ile kesilir.”

²²⁶ R.G. 4.12.1999.

²²⁷ Ayrıca jandarma personeline askeri görev verilmesi halinde işlenecek bir suçun soruşturulmasında yetkili mahkeme yine aynı Kanununun 15 inci maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir: *“jandarma personeline askeri görev verildiği takdirde bu görevlerden doğan suçların muhakemesi, Jandarma personelinin emrine verildiği askeri birlik personelini muhakeme etmekle görevli ve yetkili olan mahkemede görülür.”*

İKİNCİ BÖLÜM

JANDARMANIN İDARİ KOLLUK FAALİYETİ AÇISINDAN YETKİ ALANI

I. İDARİ KOLLUK

A. Kavram

Doktrinde çeşitli tanımları bulunsa da, genel kabule göre idarenin kamu gücü ayrıcalığını, kamu düzenini tesis etmek maksadıyla, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması yönünde kullanması idari kolluğu ifade eder²²⁸. Bu sınırlama da ancak idari kolluk yetkisini haiz makam/ kişilerce yapılabileceğinden, idari kolluk yetkisine sahip olunması ile mümkün olabilir²²⁹.

²²⁸ DURAN, **İdare Hukuku**, s.249., AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s.1005, ATAY, **İdare Hukuku**, s.651., YILDIRIM/YASİN/KAMAN vd., **İdare Hukuku**, s.543., GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.289., GÖZÜBÜYÜK/TAN, **İdare Hukuku: Cilt I**, s.710., KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, s.32. Onar, bu tanımın Bonnard, Rosin ve Hauriou'dan mülhem olduğunu ifade etmektedir. Bkz: ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları: C.III**, s.1477.

²²⁹ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.289. Danıştay idari kolluk yerine “önleyici kolluk” terimini kullanmakta ve bu konuda net bir tanıma gitmemektedir. Ancak kararlarında yer yer şu kısa betimlemeleri kullandığına rastlanmaktadır: “*Oysa, kamu düzeninin korunması, genel güvenliğin sağlanması ve devamı ile suç işlediği şüphesi bulunanların yakalanması biçimindeki önleyici ve koruyucu kolluk hizmetleri hakkında...*” (D.10.D, T.24.4.2001, E.1998/7219, K.2001/1542), “*...idarenin Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ile verilmiş bulunan emniyet ve asayiş sağlamaya ilişkin önleyici kolluk görevinin gereği*

Temel hak ve özgürlüklerin yalnızca kanunla sınırlanabilmesi ilkesi²³⁰ gereği, kolluk yetkisi ancak kanunla verilebilir. Bu yüzden de kolluk yetkisi ancak “*kolluk kanunları*” ile verilir ve temel hak ve özgürlükler de yalnızca kolluk kanunlarıyla sınırlanabilir²³¹. Yine idarenin kamu gücü ayrıcalığıyla donatılmış olması²³², kolluk

gibi yerine getirilmemesinden ve zamanında gerekli önlemlerin alınmamasından doğduğunu da kabul etmek mümkün değildir. Zira, bir kamu hizmeti olan önleyici kolluk görevinin, zarar doğurması muhtemel olaylardan idare önceden haberdar edilmediği veya bu gibi eylemlerin olabileceğine ilişkin ortada ciddi belirtiler bulunmadığı sürece genel nitelikte önlemlerle yürütülmesi doğaldır.” (D.10.D., T.23.5.1983, E.1982/3074, K.1983/1213.)

²³⁰ Bu ilke Anayasanın 13 üncü maddesinde yer almaktadır: “*Madde 13 - (Değişik: 3/10/2001-4709/2 md.) Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”*

²³¹ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.290.

²³² İdarenin kamu gücü ayrıcalığıyla donatılmasını inceleyebilmek için burada kavramın gelişimine dair kısa bir açıklama yapmak istiyoruz. Kamu gücünü Jellinek ve Esmain, “topluluğun emredici gücü” olarak tanımlamış ve bunun kaynağı da yine aynı yazarlar tarafından tanrısal hukuk ve millet egemenliği olarak açıklanmıştır. Ancak Duguit kamu gücünün kaynağı konusunda bu görüşe katılmamaktadır. Duguit tanrısal hukuku kaynak olarak tamamıyla reddederken, millet egemenliğinin de sayısal çoğunluğa dayanıyor olması temsil sisteminin özüyle örtüşmediğinden kamu gücünü sübjektif bir hak olarak görmez ve tıpkı egemenlik kavramı gibi meşru da bulmaz. Jellinek’in milli egemenliğin uzantısı olarak kamu gücünün de meşruiyetini sorgulayarak, esasında meşru bir vasıttan

yetkisinin devredilemeyeceği anlamını da taşımaktadır²³³. Bu yönüyle kolluk yetkisi kullanılması zorunlu olduğundan, aynı zamanda bağlı yetkidir²³⁴.

B. İdari Kolluk Türleri

İdareye verilen kolluk yetkisi konusu bakımından genel ve özel idari kolluk şeklinde bir ayrıma tabidir. Kolluk faaliyetinin kamu düzeniyle olan bağı ve kamu düzeninin kapsamının değişen ve artan ihtiyaçlar gereği genişlemesinden dolayı, idarenin yükünü hafifletmek maksadıyla bu ayırım getirilmiştir²³⁵. Doktrindeki hakim anlayışa göre, genel idari kolluk faaliyet alanı açısından merkezi ve mahalli idarelerin sınırlarına

değil yalnızca kuvvetten söz edilebileceğini düşünmektedir. Yine bu yüzden, kanunların devletin kendi kendini sınırlaması neticesinde ortaya çıktığı görüşüne katılmayarak, kendi kendini sınırlama hakkı olan bir devletin esasında hiçbir sınır ve kayıt tanımadığı görüşünü ileri sürmüştür. Zira, kamu gücü subjektif bir hak olmayıp yalın bir olgu olduğundan, yönetenlerin rolünün zaman içerisinde gözetim ve denetime dönüşeceği, temsil gücünün ancak yükümlü buldukları toplumsal bağlılığı himaye etme ödevinin yerine getirilmesi için kullanma yetkisi olarak kullanılabilmesi kanaatindedir. Ancak, Fransız ve Alman idare hukukçuları Duguit'den farklı olarak, egemenlik ve kamu gücünü idarenin meşruiyeti olarak görmektedirler. Bkz: Leon DUGUIT, **Hak Kavramı ve Devletin Dönüşümü Üzerine Üç Konferans**, Çev: Edip Serdengeçti, Pinhan Yayıncılık, 2019, s.31-49.

²³³ ATAY, **İdare Hukuku**, s.653., GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.530.

²³⁴ GÖZLER/ KAPLAN, a.g.e., s.531.

²³⁵ DURAN, **İdare Hukuku**, s.258., YAYLA, **İdare Hukuku**, s.45., ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları: C.III**, s.1478.

göre çalışmakta olup, özel idari kolluklar ise belirli bir faaliyet konusunda uzmanlaşmış, özel kanunlarla kurulan ve faaliyet alanı belirli bir bölgeye mahsus olmayan kolluk birimleridir²³⁶. Bu sebeple özel idari kolluk hizmet kolluğu olarak da adlandırılmaktadır²³⁷.

Mahalli idare kolluklarının genel idari kolluk ya da özel idari kolluk sayılıp sayılmayacağı ise doktrinde tartışmalıdır. Gözler'e göre, genel ve özel idari kolluk arasındaki ayırım konu bakımından olduğundan, her ne kadar yetki alanı belirli bir bölgeyle sınırlı da olsa faaliyet konusu genel olan belediye kolluğu da genel idari kolluk olarak değerlendirilmelidir²³⁸.

Ancak 3201 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde kolluk kuvvetleri için genel ve özel kolluk şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiş ve mahalli idare kollukları özel kolluk olarak sayılmıştır²³⁹. Oysaki, genel idari kolluk yetkisi devlet ve mahalli idareler arasında pay

²³⁶ ATAY, **İdare Hukuku**, s.682, DURAN, **İdare Hukuku**, s.258, GÖZLER/KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.533, ONAR, a.g.e., s.1478, YILDIRIM/ YASİN vd., **İdare Hukuku**, s.555.

²³⁷ ATAY, a.g.e., s.683, GÖZLER/KAPLAN, a.g.e., s.535. Özay, özel idari kollukların farklı konu ve amaçlara yönelik genel idari kolluk etkinliği olarak değerlendirilmelerine rağmen, genel idari kolluktan ayrı örgüt ve personele sahip olan bazı özel idari kollukların hizmet kolluğu olarak adlandırılması gerektiğini düşünmektedir. ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, s.727.

²³⁸ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, Cilt II, 3.bs., Ekin Yayınevi, 2019, s.532-533.

²³⁹ “**Madde 3 - Zabıta teşkilatı:** Umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır. Umumi zabıta : Silahlı bir kuvvet olan (polis) ve (jandarma) dır. Hususi zabıta : Umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir. Jandarma ve hususi zabıta teşkilatı kendi

edilmiştir. Her ne kadar yerel idarelerde genel olarak sağlık ve esenlik unsurları dikkat çekiyor olsa da bu teşkilatlanmaların görev ve kuruluşlarına ilişkin kanunlarda “insanların kasıtları değilse bile ihmalleri yüzünden kişilerin can ve mal güvenliğinin tehlikeye düşmesini önlemek” de yer almaktadır²⁴⁰. Bu gerekçeyle doktrindeki hakim fikir, mahalli idare kolluklarının da genel idari kolluk sayılması gerektiği yönünde şekillenmiştir²⁴¹.

Öyleyse genel idari kolluk polis, jandarma, sahil güvenlik, mahalle bekçileri ve mahalli idare kolluklarından oluşurken, özel idari kolluklar imar, avcılık, sinema gibi

kanunlarına ve emniyet teşkilatı bu kanun hükümlerine tabidir. Jandarma ve hususi zabıta ile emniyet teşkilatının merkezde ve vilayetlerde yekdiğerile irtibat, muhabere ve çalışma tarzları Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelik ile tesbit edilir.”

²⁴⁰ YAYLA, **İdare Hukuku**, s.45.

²⁴¹ ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III**, s.1478, DURAN, **İdare Hukuku**, s.258, GÖZLER/KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.532-533, ATAY, **İdare Hukuku**, s.683, ÖZAY, **Günüşğında Yönetim**, s.734, GÖZÜBÜYÜK/TAN, **İdare Hukuku C.I**, s.722. Kanuni sınıflandırmaya tabi olan yazarlar için bkz: GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.295-297., AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.595, AKGÜNER/BERK, **İdare Hukuku**, s.1010. Belediye kolluğunun özel idari kolluk sayılmasının gerekçesi ise genel idari kolluğun asıl görevinin güvenliği sağlamak olması, belediye kolluğunun ise 5393 sayılı Belediye Kanununun 51 inci maddesine göre yalnızca güvenlik değil, beldenin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılama görevinin de olmasıdır. Biz de doktrindeki hakim fikre katılmaktayız. Zira, özel idari kollukla genel idari kolluğu birbirinden ayıran temel özelliklerden birisi faaliyet konularıdır. Belediye kolluğunun görevlerinin konu bakımından hususi olması, faaliyet konusu bakımından genel idari kolluktan ayırt edici bir özellik taşıdığını göstermektedir.

belirli bir faaliyet konusu olan, özel kanunlara göre kurulan ve bu yüzden de özel denetim mekanizmalarına sahip olan kolluk türleridir.

Ayrıca günlük hayatta birçok alanda özel güvenlik hizmetleri vasıtasıyla toplumsal düzenin korunmaya çalışıldığını görmekteyiz. Bu durumun kolluk yetkisinin devredilmez niteliğiyle bağdaşmadığı ve toplum nezdinde sosyal eşitsizlik yarattığı, güvenliği sağlamakla mükellef olan devletin bu yükümlülüğünü ancak para karşılığı sağlanabilir bir niteliğe dönüştürdüğü düşünülmektedir²⁴².

C. İdari Kolluk Faaliyetinin Maksadı Niteliğiyle Kamu Düzeni

1. Kavram

İdari faaliyetlerde amaç unsurunun önemi, kamu gücünün meşru ya da kaba güce dönüşmesi noktasındadır²⁴³. Gerçekten, kamu düzenini bozan herhangi bir eylemin etkili ve ancak hukuki yöntemlerle önlenmesi, üstün egemenlik gücünün hukuk devleti ilkesiyle dengelenmesi açısından kolluk faaliyetinin en önemli kısmıdır²⁴⁴.

Kamu düzeninin bireylerin çıkarları yerine dış dünyanın genel faydasını dikkate alması, güvenlik ihtiyacının önceliğinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden de kamu düzeni kavramı, kamu hukukunda uluslararası hukuk ve anayasa hukukundan evvel idare

²⁴² Şerife YILDIZ AKGÜL, **İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.149-150.

²⁴³ ÖZAY, **Günüşğında Yönetim**, s.728. ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları: C.III**, s.1479.

²⁴⁴ İl Han ÖZAY, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.45, S.1-4, 1979- 1981, s.319.

hukukuyla ortaya çıkmış ve bu alanda tanınması “polis” kavramıyla olmuştur²⁴⁵. Zira, “kamusal” nitelik, bir topluluğun zarar görmesi halinde toplumun tüm kesiminin etkilenmesi sonucunun doğabileceği alanlarda söz konusu olabilir²⁴⁶.

Kamu düzeni yer ve zamana göre değişebilen bir kavram olduğundan tanımını yapmak oldukça güçtür²⁴⁷. Anayasa Mahkemesine göre kamu düzeni, “*devlet ve devlet*

²⁴⁵ Özge OKAY TEKİNSOY, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s.15.

²⁴⁶ YILDIRIM, YASİN vd., **İdare Hukuku**, s.544. Bu yüzden, bireylerin eylem ve davranışları toplumsal düzeni etkileyecek düzeye erişmedikçe kısıtlanması da mümkün değildir. Nitekim AYM de 26.11.1986 tarih ve E.1985/8, K.1986/27 sayılı kararında bireylerin parmak izleri ve fotoğraflarını alma yetkisi veren 2559 sayılı Kanunun 5 inci maddesini şu gerekçeyle iptal etmiştir: “*kişi özgürlüğünü, zamana, yere ve kişiye göre değişen ölçütlerle polisin öznel değerlendirmesine bağlı olarak kısıtlayan, genel ahlak ve edep kuralları gibi yaptırımlarını daha çok toplum vicdanında bulması ve kamu düzeninin ciddi olarak tehlikeye girmesi söz konusu olmadıkça polisin müdahale etmemesi gereken alana, kamu düzeni bakımından tasvip edilmeme gibi içeriği açıkça anlaşılmayan bir kavrama dayanarak polisin müdahalesini sağlayan inceleme konusu kuralın Anayasanın 2, 5, 13 ve 19 uncu maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.*”

²⁴⁷ ATAY, **İdare Hukuku**, s.658. Ayrıca kamu düzeni, yalnızca kamu hukukuna özgü bir kavram olmayıp, özellikle milletlerarası özel hukuk alanında da kullanılan bir kavramdır. Ancak idare hukuku açısından kamu düzeni, özel hukuktaki anlamına göre oldukça dardır. Milletlerarası özel hukukta kamu düzeni, yabancı bir mahkemenin kararının uygulanmasının bir sınırı anlamındadır. Şöyle ki, yabancı unsurlu bir davada hakim, yabancı hukuku Türk kamu düzenini ihlal etmediği ölçüde uygulayabilir. Daha

teşkilatının muhafazasını hedef tutan her şey” bu kapsamdadır²⁴⁸. Akgüner/Berk’e göre, bireylerin günlük yaşantısının asgari düzeyde devamı için gerekli olan unsurların sağlanması kamu düzenini ifade eder²⁴⁹. Danıştay da bu görüşe paralel olarak kamu düzenini “*ortak ihtiyaçların karşılanması*” olarak tanımlamaktadır²⁵⁰. Ayrıca Anayasa ve idare hukuku mevzuatımızda doğrudan kamu düzeni kavramı yerine, “amme emniyeti”, “beldenin ve belde halkının sıhhati”, “amme nizamı” gibi kavramların kullanıldığına rastlanmaktadır²⁵¹.

2. Kamu Düzeninin Unsurları ve Jandarmanın Faaliyet Maksadı

Kamu düzeninin idare hukuku doktrininde unsurlarının oluşması, tıpkı temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında belirli ölçütlerin kullanılması gibi, şayet toplumsal düzen bozulursa idari kolluğun müdahalesinin sınırını belirleyebilmek açısından bireylere güvence sağlar²⁵². Doktrindeki klasik anlayışa göre kamu düzeninin unsurları, güvenlik, dirlik-esenlik (sükun) ve sağlıktır. Ancak, kamu düzeni değişim ve gelişime açık bir kavram olduğundan, değişen ihtiyaç ve değerlere karşı da hareketsiz kalamamıştır. Bu yüzden, geleneksel anlayışın dışına çıkılarak kamu düzenine genel

ayrıntılı bilgi için bkz: Cemal ŞANLI, **Milletlerarası Özel Hukuk**, 4.bs., Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2015, s.71.

²⁴⁸ AYM, 28.01.1964, E.1963/128, K.1964/8, R.G.17.04.1964.

²⁴⁹ AKGÜNER/BERK, **İdare Hukuku**, s.1013.

²⁵⁰ Danıştay 10.D., T.26.05.1999, K.1999/2930, E.1996/1660.

²⁵¹ YAYLA, **İdare Hukuku**, s.38.

²⁵² İbrahim Ö. KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku**, C.I, 7.Baskı, İmge Yayınevi, 2013, s.84.

ahlak, estetik, ekonomik kamu düzeni, ekolojik kamu düzeni gibi unsurlar da eşlik etmiştir²⁵³. Türkiye’deki kamu düzeni anlayışının genişleyen içeriğe uyum sağlayamadığı, geleneksel yaklaşıma göre “sokak dinginliği”nin sürdüğü düşünülse de²⁵⁴, bu görüş toplumsal düzenin yer, zaman ve şartlara göre değişkenlik gösterebilmesinden dolayı isabetli değildir. Çalışmamızın konusu jandarmanın faaliyet alanına ilişkin olduğundan, biz burada kamu düzeninin genişleyen unsurlarından bahsetmek yerine, klasik unsurlar ile jandarmanın faaliyet konusu arasındaki ilişkiyi irdelleyeceğiz. Zira, kamu düzeninin genişleyen içeriği ile jandarmanın faaliyet konusu arasında bağ kurmak oldukça zordur.

Kamu düzeninin güvenlik unsuru, mevzuatta “kamu güvenliği”, “emniyet ve asayiş”, “amme emniyeti” gibi kavramlarla ifade edilmekteyse de, kabaca “devletin toplumdaki her bireyin temel olarak yaşam hakkını ve mal güvenliğini koruması” olarak

²⁵³ Öğretide genel ahlakın da mevzuatta kamu düzeninin bileşeni olarak karşımıza çıktığı, bu yüzden de genel ahlakın da kamu düzeninin klasik unsurlarından olduğu yönünde görüşler de mevcuttur. Bkz: SANCAKDAR/ ÖNÜT vd., **İdare Hukuku**, 8.bs., Seçkin Yayınları, 2019, s.672, ATAY, **İdare Hukuku**, s.663, Halil KALABALIK, **İdare Hukuku Dersleri**, C.II, 4.bs., Seçkin Yayınları, 2019, s.243. Kamu düzeninin modern anlayıştaki diğer unsurları için bkz: OKAY TEKİNSOY, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, s.107-169. Öte yandan, genel ahlakı kamu düzeninin bir unsuru kabul edebilmek için, etik kurallarının hukuki olarak özgürlükleri sınırlayıcı bir işlev görmesi gerekir. Zira, hukuk yerine geleneksel veyahut dinsel değerlere göre yapılan sınırlama bir güvence değil, tehlike arz edecektir. Bkz: KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku: C.I**, s.87.

²⁵⁴ KABOĞLU, a.g.e., s.86.

açıklanabilir²⁵⁵. Bireylerin can ve mallarına karşı oluşabilecek tehlikelerden uzak yaşam sürebilme inancı, esasında “toplum içinde yaşama” kavramının da özünü oluşturur²⁵⁶. Yani, güvenlik yalnızca tehlikeden korunmak anlamında değildir, aynı zamanda toplumdaki her bireyin tehlikeden uzak olduğuna dair inancı taşıması anlamına gelir²⁵⁷.

Devletin kendi güvenliğini koruması anlamına gelen “milli güvenlik” kavramı ise kamu düzeninin güvenlik unsurundan farklıdır. Milli güvenlik ülkeye dıştan veya içten yöneltilen bir tehlike veya tehdit durumunun ortadan kaldırılmasına yönelik faaliyeti açıklar²⁵⁸. Bireylerin güvenliği ise kamu düzeni kavramıyla ilintilidir ve bu yüzden de bu ihtiyaç kolluk güçleriyle sağlanır. Milli güvenlik daha geniş kapsamlı bir kavram olduğundan, kamu düzenini bozan her unsurun milli güvenliği de bozması düşünülemez, zira milli güvenlik ülkenin tamamını ilgilendirdiğinden, bozulması halinde olağanüstü yöntemlere başvurulabilir, oysa kamu düzeni kolluk güçleri vasıtasıyla da eski haline çevrilebilir²⁵⁹.

²⁵⁵ Can ve mal güvenliği açısından, tehlikeli faaliyetler, tehlikeli insan ve hayvanlar, tehlikeli yapılar ve ani olaylar birer tehdittir. Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz: OKAY TEKİNSOY, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s.57- 72.

²⁵⁶ ATAY, **İdare Hukuku**, s.660.

²⁵⁷ DURAN, **İdare Hukuku**, s.254.

²⁵⁸ Bu faaliyet, Meclis ve Cumhurbaşkanına ve Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığına verilen yetkilerle yürütülür. Cumhurbaşkanı başkanlığında kurulan Milli Güvenlik Kurulu da devletin milli güvenlik siyasetini belirler. Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, 7.bs., Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s.268-271.

²⁵⁹ KALABALIK, **İdare Hukuku Dersleri: C.II**, s.242., Tayfun AKGÜNER, **1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1983, s.71.

Dirlik- esenlik unsuru ise kamu huzuru olarak adlandırılır ve günlük hayatın normal koşullara göre seyretmesi olarak ifade edilebilir. Trafik, duman, gürültü gibi etmenlerin ortadan kaldırılması dirlik-esenlik unsurunun bir parçası sayılabildiği gibi, şiddet ve isyan gibi toplumsal olayların engellenmesi de bu kategoridedir. Başka bir anlatımla, dirlik-esenlik unsuru kamuya açık alanlarda düzenin devam etmesi amacıyla yürütülen faaliyetleri ifade eder²⁶⁰. Onar'a göre, genel ahlak unsuru da dirlik-esenlik unsurunun bir parçasıdır, ancak kolluğun müdahalesinin meşru olması için maddi düzeni bozucu bir unsur ve kolluk müdahalesinin zorunlu olması gerekir²⁶¹.

Kamu düzeninin bir diğer unsuru olan genel sağlık (umumi hıfzısıhha), hem toplumun tamamını etkileyecek nitelikteki bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan korunması, hem de gıda tüketiminde idarece gerekli özen ve denetimin sağlanması anlamında anlaşılabilir²⁶². Zira genel sağlık toplumda sırasıyla her bireyin sağlığının geri getirilmesi anlamında değil, idare tarafından önlem alınması ve tüm vatandaşın bu hususta uyarılması anlamındadır²⁶³. Bu noktada idari kolluğun önleyici niteliği öne çıkmaktadır.

²⁶⁰ AKGÜNER/BERK, **İdare Hukuku**, s.1015.

²⁶¹ Onar aynı zamanda ahlak ile ahlakilik kavramları arasında ayırım yapılması gerektiğini, ancak bu şekilde meşru kolluk müdahalesinin oluşabileceğini izah etmektedir. Devlet, her bireyin “ahlak” anlayışı farklı olabileceğinden bu alana karışmamalıdır, fakat genel kabule uygun bir mefhum olan “ahlakilik “müdahaleye açık bir alandır. Bu yüzden müdahale mümkündür. ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları: C.III**, s.1481.

²⁶² KALABALIK, **İdare Hukuku Dersleri: C.II**, s.243, ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.275, SANCAKDAR vd., **İdare Hukuku**, s.674.

²⁶³ ATAY, **İdare Hukuku**, s.662.

Nitekim, uyarı yapıldıktan sonra gerekli özeni göstermeyen kişilerin idareden uğradığı zararı tahsil etme isteği Danıştayca olumlu karşılanmamıştır²⁶⁴.

Genel kolluk kuvveti niteliğindeki jandarmanın 2803 sayılı Kanun ve Yönetmelikte klasik unsurlarıyla kamu düzeninin sağlanması amacının sıkça vurgulandığını görmekteyiz²⁶⁵. Ancak bu durum kamu düzeninin genişleyen içeriğinin jandarmanın amaçlarına dahil olmadığı iddiasını desteklemez, zira genel kolluk kuvveti niteliğindeki bir birimin toplumsal düzeni bozan veya tehdit eden her durum ve olayda görevli olduğu düşünüldüğünde, sürekli hal alan aksaklıkları giderici her öge kamu düzenine dahil edilebilir. Diğer yandan, 2803 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuatta

²⁶⁴ Danıştay 10.D., T.25.06.1998, E.1997/3832, K.1998/3101. Davaya konu olan olayda 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununun 22 nci maddesinde ifade edilen yurt içinde şehadetnamesiz ve veteriner sağlık raporu olmaksızın hayvan taşımacılığı yapılamayacağı, hayvanların hastalık taşıması halinde aşı ve ilaç yaptırmayan hayvan sahiplerine tazminat ödenmeyeceğine ilişkin bir hüküm yer almasına rağmen, besicilikle uğraşan bir kişinin belirtilen kurallara uymaması sonucu hayvanlarının sığır vebasına yakalanarak ölmesi üzerine tazminat istemiyle dava açmış, ancak ilk derece mahkemesi davayı reddetmiştir. Danıştay 3285 sayılı Kanun hükümleri ile olayda idarenin hizmet kusurunun bulunmadığından bahisle ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır.

²⁶⁵ 2803 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde şu ifade yer almaktadır: “...*emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan...*” Yine aynı Kanun’un 7 inci maddesinde jandarmanın mülki görevlerinden birinin kamu düzenini gerçekleştirmek olduğu vurgulanmıştır: “*a) Mülki görevleri;*

Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak...”

kamu düzeni kavramının yanında “*asayiş*”in de kullanıldığına rastlamaktayız²⁶⁶. Sözcük anlamı olarak asayiş; “*güvenlik, düzenlik, huzur, rahat*” olarak tanımlanmaktadır²⁶⁷.

Yargı kararlarında ve doktrinde asayişin kamu düzeninden farklı, ancak onu tamamlayıcı şekilde kullanıldığını, tıpkı emniyet gibi kamu düzeninin ne tam olarak bir unsuru, ne de tamamen dışında kalacak bir biçime büründüğünü söyleyebiliriz. Danıştay kararlarının bazılarında asayişin ayrı bir öge olarak değerlendirildiğini²⁶⁸, diğer bir kısım

²⁶⁶ Örneğin 2803 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinde şu ifade yer almaktadır: “*Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir.*” Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde ise asayiş şu şekilde ifade edilmektedir: “*a) Asayiş: Hukuka uygun ve gerekli önlemlerin alınması sonucu devlete, topluma, kişilere, mal ve eşyalara yönelik tehlike, kaza ve sabotajların söz konusu olmadığı bir ortamı, düzensizlik ve karışıklıkların önlenildiği, hayatın normal akışının sağlandığı hali, dirlik ve düzenin varlığı konusunda kamuda oluşan yerleşik ve yargın inancı...ifade eder.*” Yine mülga 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 4 üncü maddesinde de “asayiş düzeni” ifadesinin kullanıldığına rastlamaktayız. Her ne kadar lafzi bir yorumla asayişin kamu düzenine eşdeğer tutulduğunu söylemek doğru olmasa da, yakın zamana kadar asayişin kamu düzeni olarak algılandığını ve kamu düzeni kavramının mevzuata görece geç dahil olduğunu ifade etmek gerekir.

²⁶⁷ Ejder YILMAZ, **Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Kitabevi, 1986, s.75. Türk Dil Kurumu ise asayişini şu şekilde tanımlamaktadır: “*bir yerin düzen ve güvenlik içinde bulunması durumu, düzenlilik, güvenlik.*” Bkz: <https://sozluk.gov.tr/?kelime=>. S.e.t.04.02.2020.

²⁶⁸ Danıştayın bu konudaki bir kararı şu şekildedir: “*İdare, kişilerin can ve mal güvenliğinin korunması, kamu düzeni ve asayişinin sağlanması gibi, üstlendiği*

kararlarında ise kamu düzenine eşdeğer tutulduğunu gözlemlemekteyiz²⁶⁹. Ayrıca yine Danıştay'ın asayiş zafiyeti sebebiyle idarenin hizmet kusurunun varlığına hükmettiği düşünüldüğünde, idari yargı açısından asayişin sağlanmasının idarenin bir görevi, kamu düzeninin ise kolluk faaliyetinin amacı olarak algılandığını düşünebiliriz²⁷⁰.

Öte yandan, herhangi bir hastalığın ortaya çıkmasını engelleme ya da var olan bir hastalığın yayılmasını önleyerek genel sağlığın korunması anlamına da gelen koruyucu sağlık hizmetlerinde hem genel kolluk kuvvetlerinin hem de mevzuat kapsamındaki görevleri münasebetiyle özel kolluk kuvvetlerinin rolü vardır. Güncel bir örnek olarak, Covid-19 salgınında İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan genelgelerle maske takmanın zorunluluğu ve belli yaş gruplarına getirilen sokağa çıkma yasağı uygulamaları, genel sağlığın korunması maksadıyla getirilen birer koruyucu sağlık hizmetidir. Kamu düzenini korumak maksadı güden genel kolluk kuvvetleri de bu uygulamaların hayata geçmesini sağlamakla yükümlü olduğundan, jandarmanın da bu kapsamda yaş ve maske kontrolü yapması idari kolluk yetkisinin bir gereğidir.

kamu hizmetlerini zamanında ve gereği gibi yerine getirmekle yükümlüdür.”, “...idarenin yerine getirmekle yükümlü bulunduğu bir kamu hizmeti olan emniyet ve asayişin korunması görevinin gereği gibi işlemediğini göstermektedir.” Danıştay 10.D., T.24.1.1983, E.1982, 2644, K.1983/106.

²⁶⁹ Bu konuya ilişkin bir Danıştay kararı şu şekildedir: “...güvenlik güçlerince genel asayiş hizmetleri kapsamında değerlendirilerek, davacının işyeri ve ikameti çevresindeki güvenlik tedbirlerinin artırıldığı, idarece davacının güvenliğinin sağlanması yolunda mevzuatın öngördüğü güvenlik önlemlerinin alındığı, dolayısıyla olayda idarenin hizmet kusurunun bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.” Danıştay 10.D., T.23.11.2010, E.2007/4863, K.2010/9105.

²⁷⁰ Danıştay 10.D., T. 26.12.2013, E.2009/9893, K.2013/9475.

II. JANDARMANIN İDARİ KOLLUK YETKİSİNİN DAYANAKLARI VE SINIRLARI

A. İdari Kolluk Yetkisinin Sınırları

1. Olağan Dönemlerde

Kolluk gücü, niteliği açısından temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması şeklindeki müdahale anlamına gelir. Bu müdahale, kamu düzeninin korunması amacı ile hürriyetler arasında denge kurmaya yarar ve bu yüzden de demokratik bir rejimin vazgeçilmezidir²⁷¹. Toplumsal yaşamın ve dolayısıyla kamu düzeninin sürekliliği için elzem olan bu sınırlama, yalnızca hürriyetlere ilişkin genel kuralların yer aldığı bir düzenlemeyle açıklanamaz. Bireylerin hürriyetlerini etkin bir şekilde kullanabilmeleri için her temel hak ve özgürlüğün içeriği, sınırları, kullanılma yolları, sınırlandırma koşulları gibi unsurları kanun ile düzenlenmelidir²⁷².

²⁷¹ Münci KAPANİ, **Kamu Hürriyetleri**, 7.bs., Yetkin Yayınları, 2013, s.228-229, TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, 1982 **Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 12.bs., Beta Yayınları, 2012, s.136. Kaboğlu bu müdahalenin zorunlu oluşunu şu şekilde ifade etmektedir: “*Toplumsal yaşamda herkes için özgürlük, paylaşılmış özgürlüktür, paylaşılmış özgürlük ise sınırlıdır.*” Bkz: KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku: C.I**, s.76.

²⁷² KAPANİ, **Kamu Hürriyetleri**, s.229. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinde de düzenleme zorunluluğu şu şekilde açıklanmaktadır: “*Hürriyet başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilmektir; bundan ötürü her insan için tabii haklarının kullanılmasının sınırı, toplumun diğer üyelerinin de aynı haklardan faydalanabilmesini sağlayan sınırdır.*” Ayrıca temel hak ve özgürlükleri tanımlayan, sınırlayan, sınırlamanın sınırını gösteren düzenlemelerin hukuki niteliğinin düzenleme olduğu, bu düzenlemelere ayrıca

Daha önce de dile getirildiği üzere, devletin hem güvenlik ihtiyacını sağlamak için “cebir tekeli” elinde bulundurması, hem de temel hak ve özgürlüklere müdahale edebiliyor olması idari kolluk yetkisinin sınırlarını belirlemenin can alıcı bir nokta olduğunu gözler önüne sermektedir²⁷³. Bu yüzden, sınırlamanın hangi makamca yapılacağı, sınırlamanın sınırının hangi ölçütlere göre belirlenmesi gerektiği gibi unsurlar oldukça önemlidir.

Öncelikle, ceza yasalarınca suç sayılan eylemlerin önlenmesi için idari kolluk tarafından temel hak ve hürriyetlere müdahale edilmesinde herhangi bir sakınca olmadığı gibi, bu hususta bir sınırlamadan da bahsetmek olanaksızdır²⁷⁴. İdari kolluğun müdahale alanının dar olduğu ve kolluk yetkisinin sınırlanabildiği alanlar için ise bir ayırım yapmak gerekir. Şöyle ki, hukuk sistemimizde temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması dört farklı organca yapılabilir. Bunlar; kurucu iktidar, yasa koyucu, yürütme ve yargıdır²⁷⁵.

Temel hak ve özgürlüklerden her bireyin yararlanabilmesi için hukuken bazı güvenceler gereklidir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden mülhem olan ve

“sınırlama” ifadesinin atfedilemeyeceği yönünde görüşler de mevcuttur. Bkz: Fazıl SAĞLAM, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, S.506, s.22. İki kavramın ayrı nitelikte olduğu, bu yüzden de kanun, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemleri “düzenleme” ve “sınırlama” olarak kategorileştirmek gerektiğini ifade eden görüş için bkz: Bülent TANÖR, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, Öncü Kitabevi, İstanbul, 1969, s.206.

²⁷³ D.Çiğdem SEVER, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, s.182.

²⁷⁴ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.309.

²⁷⁵ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s.137.

“sınırlamanın sınırı” olarak nitelendirilebilen bazı ilkeler özgürlüklerin garantörü olarak değerlendirilebilir²⁷⁶. Bu ilkeler iç hukukumuzda Anayasanın 13 üncü maddesiyle dahil olmuştur. Buna göre; “*Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” Genel anayasal sınırları ifade eden bu madde, aynı zamanda kurucu iktidarca yapılmış bir sınırlama olarak kabul edilmektedir²⁷⁷. Çünkü, bir temel hak ve özgürlük ancak kanunla sınırlanabilir. Öyleyse, bir temel hak ve özgürlük idare tarafından düzenleyici işlemle sınırlanamaz, ancak idare yasa tarafından kendisine verilen bir görevi idari işlemle yerine getirebilir²⁷⁸. Bu yüzden kolluk yetkilerinin de sınırlarının belirlenmesi, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin idarece tesis edilen idari işlem ve eylemlerden zarar görmemesi açısından elzemdir²⁷⁹. Zira bir hakkın tam anlamıyla korunması ve özüne

²⁷⁶ KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku: C.I**, s.80.

²⁷⁷ Kurucu iktidarın Anayasayı değiştirme yetkisi, aynı zamanda bu sınırların da değişebileceğine işaret etmektedir. Daha detaylı bilgi için bkz: TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.139- 142. Bu sınırlamalar da aslında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin ölçütlerden mülhemdir. AİHS hak ve özgürlüklerin türüne göre farklı ölçütler öngörmektedir. Ancak AİHS özgürlük ilkesini koyduktan sonra, sınırlamaya ilişkin üç ölçüt öngörmektedir. Bu ölçütler şunlardır: Sınırlamanın kanun ile yapılması, sözleşmede yer alan sebeplerden birine dayanması ve demokratik toplumun sürekliliği için bu sınırlamanın gerekli ve zorunlu olması. AİHS'nin bu ölçütleri hakkında daha detaylı bilgi için bkz: KABOĞLU, a.g.e., s.77. bazı haklar için bu ölçütler öngörölmüş bazılarında farklı ölçütler geliştirilmiş, bunlara bak.

²⁷⁸ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.536.

²⁷⁹ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.533., GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.310.

dokunulmaması²⁸⁰, yalnızca anayasa ve diğer hukuki düzenlemelerde güvence altına alınmasıyla değil, aynı zamanda uygulamada da hukuki güvenliği zedelemeyecek şekilde kullanılabilmesiyle mümkündür²⁸¹.

Öncelikle, 1982 Anayasasında sınırlamanın sınırlarının ölçülülük ve demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama şeklindeki ikili ölçütle bir “çift güvence sistemi”nin oluşturulduğundan bahsedilmelidir²⁸². Zira, şartlardan biri olan demokratik toplum düzenine aykırı olmama, özgürlüklerin sınırlanmasında gelinebilecek “en uç nokta”yı karşılarken, ölçülülük ilkesi o noktaya gelinmeden önce alınabilecek önlemleri ifade ettiğinden, hukuk sistemimizdeki bu sınırlama şartları “çift güvence sistemi” olarak adlandırılmaktadır²⁸³.

Ölçütlerden biri olan orantılılık (ölçülülük), yalnızca toplum düzenini sürekli kılmak için değil, aynı zamanda bu düzenden her bireyin eşit bir şekilde yararlanmasını mümkün kılmak amacıyla kullanılan bir ilkedir²⁸⁴. Devletin özgürlüklere müdahalesinde hukuk devleti ilkesinin bir yansıması olan ölçülülük, “hak ve hürriyetlerin korunması hukuku”nun yeni ve dinamik unsuru olarak nitelendirilmektedir²⁸⁵. Anayasal bir ilke

²⁸⁰ Öze dokunmama yasağı, Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadına göre sınırlamanın sınırlarını oluşturan demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama kuralına dayanır. Buna göre, bir sınırlama demokratik toplum düzenini ihlal ediyorsa sınırlanan hakkın özüne de dokunmuş sayılır. Bkz: AYM, T.26.11.1986, E.1985/8, K.1986/27.

²⁸¹ Kemal GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 2.bs., Ekin Yayınevi, 2018, s.300.

²⁸² Celal ERKUT, **Hukuka Uygunluk Bloku**, Danıştay Yayınları, 2016, s.128.

²⁸³ Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, Doçentlik Tezi, İÜHF Yayınları, 1993, s.249.

²⁸⁴ KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku: C.I**, s.80.

²⁸⁵ ERKUT, **Hukuka Uygunluk Bloku**, s.89.

niteliği kazanmasıyla beraber ölçülülük, bir hakkın “özüne dokunulmaması” konusunda da objektif bir kural haline gelmiştir²⁸⁶.

Temel hak ve özgürlüklerin yargı eliyle sınırlandırılmasında da Anayasanın 13 üncü maddesi bir referans noktasıdır, nitekim Anayasa Mahkemesi de ölçülülük ilkesini “*makul kabul edilebilir sınırların aşılması aykırılığı*²⁸⁷”, “*zorunlu olduğu ölçüde*”, “*amaçla araç arasındaki makul ölçünün aşılmasının sınırlamaya uygun olmadığı*²⁸⁸” ibareleriyle kabul etmiş ve ölçülülüğü bir “doğrudan ölçü norm” olarak nitelemiştir²⁸⁹. Ölçülülük ilkesinin gelişimi ve kapsamı yargı kararlarıyla şekillendiğinden, AYM’nin bu konudaki yaklaşımı önem arz etmektedir. AYM, ölçülülük prensibine uyulmasında “alt ilke” olarak değerlendirilebilecek “elverişlilik, zorunluluk- gereklilik, orantılılık” şartlarını da ölçüt olarak kullanmakta ve deyim yerindeyse “ölçülülüğün ölçütünü” belirlemektedir²⁹⁰. Danıştay da kararlarında ölçülülük prensibini idarenin takdir yetkisinin sınırlanması bağlamında değerlendirmekte ve ancak hakkaniyete uygun olarak sınırlama yapıldığında hukuk devleti ilkesinin de sağlanacağını ifade etmektedir²⁹¹.

²⁸⁶ Yücel OĞURLU, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayınları, 2002, s.33. “Hakkın özü” kavramı hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Christian RUMPF, “Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği”, Anayasa Yargısı Sempozyumunda Sunulan Bildiri, 1993.

²⁸⁷ AYM., T.22.05.1987, E.86/17, K.87/11.

²⁸⁸ AYM., T.26.11.1986, E.85/8, K.86/27.

²⁸⁹ ERKUT, **Hukuka Uygunluk Bloku**, s.130.

²⁹⁰ Metin YÜKSEL, “Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir İlke Midir?”, **SDÜHFD**, C.7, S.1, 2017, s.4.

²⁹¹ Danıştay 8.D., T.05.10.1981, E.80/3358, K.81/2915., D.5.D., E.69/4331, K.70/1004. Takdir yetkisinin yargısal denetimi ve Danıştayın bu husustaki yaklaşımı hakkında daha

Demokratik toplum düzenine aykırı olmama şartının bir ölçüt olması ise, Anayasa ve yargı eliyle sağlanmaya çalışılan hukuk devleti prensibiyle alakalıdır. Zira, hukuk devleti yalnızca anayasa ve diğer kanuni düzenlemelere bağlı kalmakla değil, aynı zamanda çağdaş hukuk düzeninin gereklerine uygun kanun yapmakla ilgilidir²⁹².

Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalarda “yasak” olarak nitelendirilebilecek bir diğer ilke ise Anayasanın 14 üncü maddesinde ifade edilen “temel



detaylı bilgi için bkz: Cemil KAYA, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 2.Baskı, Oniki Levha Yayınları, 2014.

²⁹² ERKUT, **Hukuka Uygunluk Bloku**, s.89. Demokratik toplum düzeni kavramı 1982 Anayasası açısından yeni bir kavramdır. Turhan, bu kavramın özgürlüğün dışında bir kavram olarak görenleri, öz kelimesinin özgürlüğün içinde bulunduğunu hatırlatmak suretiyle eleştirmiştir. Bkz: Mehmet TURHAN, “Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri”, **BÜLTEN (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı)**, S.10, 1991, s.21-24.

hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması”dır²⁹³. Buna göre, özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik amaç taşıyan her eylem, yasal düzenlemelerle cezalandırılır²⁹⁴.

Öte yandan, Anayasanın 13 üncü maddesindeki ifadeden bir temel hakkın kanunda öngörülse dahi, anayasada yer alan özel sınırlama sebeplerine dayanmaksızın sınırlanamayacağı anlamı da çıkar. Gerçekten, bazı temel hak ve özgürlükler bu yönüyle kolluk müdahalesine de kural olarak açık değildir. Örneğin, basın hürriyeti, dernek kurma hürriyeti, toplu yürüyüş ve gösteri yapma hakkı yasal dayanak olsa da idare tarafından sınırlandırılması mümkün olmayan hürriyetlerdendir. Yasakoyucu tarafından idarenin kolluk yetkisine getirilen bu sınırlamalar özel anayasal sınırlar olarak değerlendirilir. Günün, özel sınırlar arasında da bir ayırım yapmak gerektiğini, bazı temel hak ve hürriyetler idarenin müdahalesine tamamen kapalıyken bazılarının yalnızca kural olarak kapalı olduğunu, bu konuda istisnaların getirilebileceğini ifade eder²⁹⁵. Örneğin Anayasanın 34 üncü maddesine göre, “önceden izin almaksızın toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemek” tüm yurttaşlara tanınan bir haktır. Bu hak yasa ile dahi izne tabi

²⁹³ “Madde 14 -Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.

Anayasa hükümlerinden hiçbiri, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.

Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.”

²⁹⁴ KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku: C.I**, s.92.

²⁹⁵ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.312.

tutulamaz, bu yüzden idarenin de kolluk gücünü kullanarak bu hakkın kullanılması için izin usulünü getirici bir işlem yapması söz konusu olamaz. Yine de, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kamu düzenine dayanarak sınırlanabileceği kabul edildiğinden, hakkı ortadan kaldırmayacak şekilde sınırlanması mümkündür²⁹⁶. Ancak yine de, bu gruptaki haklar için de 13 üncü maddedeki şartların ihlal edilmemesi gerekir.

²⁹⁶ Bu husus Anayasanın 34 üncü maddesinin ikinci fıkrasında şu şekilde dile getirilmiştir: *“Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlanabilir.”* Bu sınırlamanın erteleme şeklinde gerçekleşebileceği ise 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 17 inci maddesi *“vali veya kaymakamın, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla belirli bir toplantıyı bir ayı aşmamak üzere erteleyebileceği veya suç işleneceği ne dair açık ve yakın tehlikenin mevcut olması halinde yasaklayabileceği”* hükmüyle düzenlenmiştir. Danıştay bu hükmü ölçülülük ilkesiyle bağdaştırarak yasaklamak yerine erteleme yolunun öngörüldüğünü şu şekilde ifade etmektedir: *“Toplantı düzenleme özgürlüğünün sınırlanmasında, "amaç"; millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık ve genel ahlakın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması veya suç işlenmesinin önlenmesi; "araç" ise, toplantının ertelenmesi veya yasaklanmasıdır. Toplantının düzenlenmesi halinde, amacın gerçekleştirilmesi (örneğin, kamu düzeninin sağlanması veya suç işlenmesinin önlenmesi) imkansız hale gelecek ise, erteleme veya yasaklamanın zorunluluğundan bahsedilebilecektir. Bununla birlikte, ölçülülük ilkesinin varlığından söz edebilmek için, zorunluluk yeterli olmamakta; yukarıda aktarıldığı gibi, amaç ile araç arasında makul bir oranın bulunması da gerekmektedir. Bu bağlamda, toplantının ertelenmesi ile istenilen amaca ulaşılabileceği*

Diğer yandan, bir grup haklar kamu düzeni, milli güvenlik, genel sağlığın korunması ve sağlanması gibi şartlara tabidir ve bu grup haklar yargıç kararıyla sınırlanabilir. Anayasanın 20 nci, 21 inci ve 22 nci maddesinde bahsi geçen haklar²⁹⁷ için geçerli olan sınırlama nedenleri yalnızca mahkemeler tarafından uygulanabileceğinden, idarenin kolluk yetkisinin bu konuda çok dar olduğunu ifade etmek gerekir²⁹⁸. Ancak yine de “*gecikmesinde sakınca olan hallerde*” kolluk makamlarınca sınırlama yapılabilir ve bu halde dahi yapılan işlem görevli hakimin onayına tabidir²⁹⁹ ve kararın olumsuz yönde olması durumunda kolluk işlemi de kendiliğinden ortadan kalkar³⁰⁰.

Anayasaya idari kolluk etkinliklerinin denetimi için onay mekanizmasının getirilmesi, anayasa hükümlerinin “*doğrudan uygulanabilirlik kabiliyetine*” sahip olma hususunu akla getirmektedir. Buna göre, bir anayasa hükmünün uygulanma metodunu

hallerde, yasaklama yoluna gidilmesi, ölçülülük ilkesine ve Anayasanın 13. maddesine aykırılık teşkil edecektir. (Damıstay 10.D., T.15.09.2008, E.2006/946, K.2008/ 6084.)

²⁹⁷ Sırasıyla özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti.

²⁹⁸ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.313.

²⁹⁹ Özel hayatın gizliliği hakkına ilişkin 21, konut dokunulmazlığına ilişkin 22 inci ve haberleşme hürriyetine ilişkin 23 üncü maddede ortak olarak bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: “*Yetkili merciin kararı yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar.*”

³⁰⁰ Bu düzenleme, 1982 Anayasasına 4709 sayılı Kanun (K.T.3.10.2001-R.G.17.10.2001, S.24556) ile yapılan müdahale neticesinde ortaya çıkmıştır. Önceki düzenlemede idare tarafından “gecikmesinde sakınca bulunan hallerde” yapılan müdahalenin görevli hakimin kararına bağlı olma hali söz konusu değildi. Bu değişiklikle beraber kolluk faaliyeti yargı organının onayıyla geçerli olacaktır.

gösteren bir yasa hükmü olmadan uygulanıp uygulanamayacağı sorusu, eğer mümkünse bunun hangi makamlarca kullanılabileceği ve yeni anayasa hükümlerinin eski yasal düzenlemeleri ilga edip etmeyeceği sorularıyla birlikte ayrıca önemlidir. Özey, bu hususta idari yargıda geçerli olan yerindelik yasağının kolluk eylem ve işlemleri için uygulanamayacağından bahisle, muhakkak “uyum yasaları” ile bu eksikliğin giderilmesi gerektiği görüşündedir³⁰¹.

İdarenin temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenleyici işlem yapabilme yetkisi ise kanun koyucu veya diğer makamlarca yapılan sınırlamalara nazaran daha aktif sınırlama yapabilme imkanı tanıdığından oldukça önemlidir³⁰². Öte yandan, yasa koyucunun düzenleme yapma alanının daha genişken, idarenin her türlü yasal düzenlemeye uygun hareket etme mükellefiyetinden dolayı hareket alanı daha dardır³⁰³. Nitekim Danıştay da 10.7.2019 tarihli belediyelere merkezi idarece uygulanacak idari yaptırımlara ilişkin bir kararında, idarenin yasama organının çizdiği sınırlar dahilinde hareket etmesi gerektiği, yalnızca kanunların uygulayıcısı görevinden bahisle kanuni dayanağı olmayan bir yaptırım uygulama gücünün olmadığına hükmetmiştir³⁰⁴. Doktrinde de, idarenin Fransız

³⁰¹ İl Han ÖZAY, “Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, C.19, 2002, s.275-286.

³⁰² OĞURLU, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, s.62.

³⁰³ OĞURLU, a.g.e., s.63.

³⁰⁴ Danıştay 8.D., T.10.7.2019, E.2014/ 6122, K.2019/ 6837. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir: “*Anayasanın 124. maddesinde, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri hükme bağlanmıştır. Kanun koyucu; düzenleyeceği konularda genel prensipleri belirler ve bunun uygulanmasını yürütmeye, başka bir ifadeyle idarelere bırakır. Bu asli*

hukukundan farklı olarak Türk hukukunda münhasır düzenleme alanının olmadığı, ancak bu belirlemenin net olarak yapılabilmesi için “yasama organının münhasır kanun alanı”nın mevcut olup olmadığının belirlenmesi gerekeceği ifade edilmektedir³⁰⁵. Bu konuda Güneş, anayasadaki her özgürlük için ayrı bir değerlendirme yapılması gerektiğini, ancak genel anlamda kolluk faaliyeti hususunda “münhasır kanun alanı” içinde sayılabilecek alanlarda idarenin müdahale yetkisinin olduğu yönünde bir düşünceye sahiptir³⁰⁶.

Diğer yandan, 1982 Anayasasında yürütmeyi güçlendirme eğiliminin bir sonucu olarak, idarenin “türev düzenleme yetkisi”nin kural olduğundan ve istisnai olarak da “özerk düzenleme yetkisi”nin varlığından bahsedilmektedir³⁰⁷. Ayrıca, idarenin Anayasa ve anayasanın uygulanma biçimini gösteren kanunlara bağlı kalarak yapacağı yönetmelik ve diğer adsız düzenleyici işlemler türev düzenleme yetkisinin bir tezahürü sayılacağından, idarenin bu neviden işlemlerinin de düzenleme yetkisine dahil

düzenleme yetkisinin Yasama organına ait olmasının doğal bir sonucudur. Ancak, idarelerin düzenleme yetkisi yasama organının çizdiği sınırlar içinde ve üst hukuk normlarına aykırı olmamak kayıt ve şartına bağlı olarak gerçekleşebilir.”

³⁰⁵ Turan GÜNEŞ, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Sevinç Matbaası, 1965, s.101.

³⁰⁶ GÜNEŞ, a.g.e., s.102-110.

³⁰⁷ K. Burak ÖZTÜRK, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, 2009, s.125- 129. Duran, 1982 Anayasasında yürütmenin “yetki” olarak nitelendirilmesinden ve bu yetkilerin Anayasada sayma suretiyle belirlenmesinden bahisle, idarenin mahfuz düzenleme yetkisi ve alanının bulunmadığını düşünmektedir. Bkz: Lütfi DURAN, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, 1983, **İHİD**, Y.4, S.1-3, s.38-42.

edilebileceği düşünölmektedir³⁰⁸. Öyleyse, düzenleyici kolluk işlemlerini de bu kategoriye dahil edebilir ve idarenin kolluk işlemleriyle Anayasa ve kanuni sınırlar içerisinde kaldığı takdirde düzenleme alanının var olacağından bahsedebiliriz. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için durum farklıdır, 2017 Anayasa değışikliklerinin CBK'ne "münhasır düzenleme yetkisi" tanıyıp tanımadığı hususu tartışmalıdır³⁰⁹.

Öte yandan, kolluk işlemleri de bir idari işlem türü olduğundan, idari yargı mercileri önündeki denetime tabidir ve bu yüzden de iptal ve tam yargı davasıyla karşı

³⁰⁸ ÖZTÜRK, a.g.e., s.131.

³⁰⁹ ARDIÇOĞLU, yasama organının sahip olduğu genel düzenleme yetkisinin, 2017 Anayasa değışiklikleri ile hem yürütme organına tanınmadığından ve CBK'nin yalnızca belli konularda düzenlenebilmesinden, hem de yasama organının CBK'nin düzenleyebileceği alanlarda faaliyet gösterebilmesi ve CBK'ne düzenleme yetkisi veren kanunları kaldırabilmesinden bahisle, münhasır düzenleme yetkisinin yalnızca kanunlara tanınmış olduğunu ifade etmektedir. Bkz: ARDIÇOĞLU, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s.50-51. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de 13.05.2020 tarihli kararlarında Ardıçoğlu'nun görüşleri yönünde karar vermiştir. Kararda, Anayasanın 104/ 17 hükmü gereğince, CBK'nin yalnızca maddede sayılan hususlarda düzenleme yapabileceği, aksi halde "konu bakımından yetkisizlik" sebebiyle CBK'lerinin iptalinin istenebileceği belirtilmiştir. Bkz: AYM., E.2019/78, K.2020/6. Tekinsoy ise, konu itibariyle 104/17'de yapılan belirlemenin, "konu itibariyle tanımlanmayan" kanun karşısında bir alan sınırlaması yaratmadığından bahisle, "mahfuz alan"dan bahsedilemeyeceği kanaatindedir. Bkz: M. Ayhan TEKİNSOY, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu*, Kamu Hukukçuları Platformu, 18-19 Ekim 2019, s.15.

karşıyadır. Zira, kolluk yetkisi idare tarafından kolluk işlemleriyle kullanıldığı için her halükarda hukuka uygunluk denetimine tabi olmalıdır. Bir idari işlemin hukuka aykırılık hali, unsurları değerlendirilerek tespit edilebileceğinden, kolluk işlemleri için de aynı düzeni takip etmek gerekir. Kolluk işlemlerinin amaç unsuru kamu düzeni olduğundan, mal veya gelir elde etme, kamu mallarını iyileştirmek gibi amaçlar bu faaliyetin konusu ve amacı olamaz³¹⁰. Amaç unsuruna paralel olarak sebep ve konu unsuru açısından da, kolluk işlemleri her halükarda kamu düzeninin korunması amacıyla yapıldığından, dışsal düzenin bozulma tehlikesi açık olarak gösterilmelidir³¹¹. İdari kollukça kamu düzenini bozucu bir faaliyeti engellemek amacıyla gerçekleştirilen işlemin, maksatla orantılı olması gerektiğinden kolluk yetkisinin hukuka uygun olarak kullanıldığının tespiti oldukça karmaşık ve zordur. Bu sebepten dolayı, idari yargıcın kolluk işlemlerini denetlemedeki yetkisinin diğer idare hukuku alanlarına nazaran daha geniş olduğu düşünülmektedir³¹². Diğer yandan, idari işlemlerin yazılı olması kuralı kolluk işlemleri için de geçerlidir. Ancak zorunlu hallerde sözlü olarak da kolluk işlemi yapılabileceği kabul edilmektedir³¹³.

³¹⁰ DURAN, **İdare Hukuku**, s.260.

³¹¹ AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s.1027.

³¹² DURAN, a.g.e., s.262.

³¹³ AKGÜNER/ BERK, a.g.e., s.1027. Ancak yine de zorunlu hal ortadan kalktıktan sonra kolluk işlemi yazılı olarak belgelenmeli, zorunlu hal açıklanmalıdır. Bu hususta 5271 sayılı Kanunun 169 uncu maddesi de soruşturma aşamasındaki işlemlerin muhakkak yazılı olması gerektiğini şu şekilde ifade etmektedir: “*Madde 169 – (1) Şüphelinin ifadesinin alınması veya sorgusu, tanık ve bilirkişinin dinlenmesi veya bir keşif ve muayene sırasında Cumhuriyet savcısı veya sulh ceza hâkiminin yanında bir zabıt kâtibi*

Kolluk gücünün kullanılacağı yer ve zaman, durum ve şartlara göre değişiklik gösterdiğinden, yetkinin sınırını belirlemek oldukça önemlidir. Kamusal alana dahil edilebilen her yeri kolluk yetkisine dahil etmek mümkün değildir; ancak, genel olarak işyerleri, halka açık alanlar, meskenler bu kategoriye dahil edilebilir. Bu alanlarda kolluk müdahalesinin ölçütü, kamu düzenini bozucu nitelikte bir eylemin varlığıdır. Örneğin, bir kişinin evine kolluk gücü kullanılarak girilmesi olağan koşullarda konut dokunulmazlığının ihlalini oluştururken, evden gelen kötü kokular neticesinde diğer mesken sahiplerinin rahatsızlık yaşaması ve günlük hayatın sürdürülemez hale gelmesi kolluk müdahalesini meşru kılabilir³¹⁴. Yine yer bakımından ölçüt taşra ve kent merkezlerine göre ayrıştırıldığından, her bölgenin özellikleri dikkate alınarak kolluk yetkisinin sınırı belirlenmelidir.

Zaman bakımından ayırım ise olağan ve olağanüstü dönemlere göre yapılmalıdır. Toplumsal düzenin kaosa dönüştüğü zamanlarda kolluk müdahalesinin ölçüsü kanuni sınırlar dahilinde genişleyebilir. Ancak günlük hayattaki rutin kontrollerin dozu olağanüstü dönemlerdeki gibi olursa, sınır aşılmış olacağından, bireyler sınırı aştığı düşünülen işlem ve eylemlere karşı yargı yoluna başvurabilirler.

bulunur. Acele hâllerde, yemin vermek koşuluyla, başka bir kimse, yazman olarak görevlendirilebilir.

(2) Her soruşturma işlemi tutanağa bağlanır. Tutanak, adli kolluk görevlisi, Cumhuriyet savcısı veya sulh ceza hâkimi ile hazır bulunan zabıt kâtibi tarafından imza edilir.”

³¹⁴ AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s. 1031.

2. Olağanüstü Dönemlerde Kolluk Yetkisinin Genişlemesi ve Bu Yetkinin Sınırları

Toplumun olağan dönemlerinden farklı olarak, karmaşanın hüküm sürdüğü bazı hallerde kamu düzenini sürdürmek güçleşir ve bu yüzden kolluk güçlerinin müdahale tarzı ve ölçüsü de eski yöntemlerden ayrışır. Bu gibi durumlarda idarenin her faaliyeti zorlaşmakta olduğundan idari kolluğa da “*daha üstün ve ayrık yetkiler*” bahşetmek gerekebilir³¹⁵. Kolluk yetkilerinin hürriyetlerin kısıtlanmasına ilişkin olmasının doğal bir sonucu olarak olağanüstü dönemlerde hukuk kurallarını safdışı bırakmayan, ancak takdir yetkisini de keyfiliğe bırakmayacak ölçüde temel hak ve özgürlükler kısmen veya tamamen durdurulur³¹⁶.

³¹⁵ DURAN, **İdare Hukuku**, s.296. Kolluk uygulamalarının doğasında müdahale olduğundan, olağanüstü dönemlerde de kolluk uygulamaları “kriz ortamının hukuksal rejimi” olarak, bireylerde pek de iyi bir intiba bırakmayacak şekilde ortaya çıkmaktadır. Olağanüstü hal rejiminin hukuki seyri hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Kemal BERKARDA, “Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **Günlük Yönetim**, Filiz Kitabevi, 2004, s.761-796.

³¹⁶ AKGÜNER/BERK, **İdare Hukuku**, s.1038, GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.316. Anayasa Mahkemesi de yürütme organının yetkilerinin genişlemesinin ve temel hak ve özgürlüklerin kullanılmayacak biçimde durdurulmasının demokratik rejime has bir durum olduğunu ifade etmektedir. Bkz: AYM, T.01.01.1991, E.1990/25, K.1991/1. “*Olağanüstü yönetimlere neden olan tehlikelerin devletin ve toplumun güvenliği için savuşturulması gerekir. Bunun sağlanabilmesi için de olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içerisinde bulunan yürütmenin yetkilerinin artırılması*”

Olağanüstü hal yönetim usulleri sıkıyönetim ve olağanüstü halden oluşmaktayken, 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber bu konuda köklü değişimler yaşanmış ve netice olarak da sıkıyönetim usulü ilga edilmiştir³¹⁷. Sıkıyönetim usulünde kolluk yetkileri askeri makamlara geçtiğinden, bu dönemdeki işlem ve eylemlerin yargılamaları da askeri mahkemelerce gerçekleştiriliyordu. Oysa olağanüstü hal rejiminde kolluk faaliyeti olağan hallerdeki makamlarca yerine getirildiğinden kanunen görevli olan mahkemelerce yargılama yapılmaktadır. Sıkıyönetim usulünün terk edilmesi ve yalnızca OHAL'in olağanüstü hal rejimi olarak benimsenmesinin en önemli neticesi, kamu düzeninin bozulma tehlikesinin mümkün olabilecek en yüksek seviyede olması halinde bile askeri makamların yetki kullanmasının meşru olmaması ve bu durumda sivil otoritelerin söz sahibi olmasıdır³¹⁸.

Üstelik silahlı kuvvetlerin olağan zamanlarda üstlendikleri ülke savunması görevinin, sıkıyönetim usulünde kolluk görevine dönüşmesi hem asli görevin aksatılması, hem de toplumsal buhran dönemlerinin sivil otoriteler yerine askeri makamların tercih edilmesi yönünden sakıncalı olduğundan, bu usulün kaldırılmasının yerinde olduğu düşünülmektedir³¹⁹.

Olağanüstü halde ise artan şiddet olayları neticesinde kamu düzeninin bozulması, tabii afet, salgın hastalık veya savaş hali gibi durumların söz konusu olduğu hallerde,

zorunludur. Bu nedenle, alınacak önlemler de genellikle kişi hak ve özgürlüklerini sınırlayıcı hatta gerekirse geçici bir süre büsbütün durdurucu nitelikte olabilir.”

³¹⁷ Mevcut durumda savaş ve seferberlik halinde dahi yalnızca olağanüstü hal ilan edilebilir. Bu değişiklik 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Kanunun 12 inci maddesiyle gerçekleştirilmiştir.

³¹⁸ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.525.

³¹⁹ Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2019, s.367.

“olağanüstü hal ilan kararı” ile Cumhurbaşkanınca ilan edilir ve Meclisin onayına sunulur³²⁰. Olağanüstü hal ilan etme işlemi de bir idari işlem olduğundan, özellikle yetki ve sebep unsurları açısından önemlidir. Bu hususta yetki Cumhurbaşkanındadır, ancak Anayasa madde 119/3 hükmüne göre Meclis “gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.” Yer ve süre açısından Anayasanın 119 uncu maddesinde getirilen sınırlamalar³²¹ da dikkate alındığında, Cumhurbaşkanının olağanüstü hali gerektirir dereceye varmayan bölgelerde ve altı ayı geçecek bir süre için OHAL kararı alması olanaksızdır. Yine OHAL kararının alındığı gün Resmi Gazetede ilan etme ve Meclisin onayına sunma zorunluluğu bu idari işlemin şekil şartını oluşturur³²².

³²⁰ Anayasanın eski halinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca bu karar alınırdı ve Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün de alınması gerekirdi, ancak yeni düzenlemede Bakanlar Kurulu ilga edilmiş ve Milli Güvenlik Kurulunun görüşüne başvurulması usulü de kaldırılmıştır.

³²¹ “Madde 119 – Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.”

³²² GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.551, ODYAKMAZ/ KAYMAK, **İdare Hukuku**, s.177. Gözler, 15 Temmuz’dan sonra peşi sıra çıkarılan KHK’leri anayasa ve idare hukuku kuralları açısından değerlendirmiş ve bu KHK’lerin olağanüstü

Anayasada olağan dönemde özgürlüklerin sınırlandırılması ile olağanüstü dönemlerde sınırlandırma yapılması iki ayrı rejimdir³²³, hatta 15 ile 13 üncü maddelerin aynı anda uygulanamamasından bahisle, aslında anayasada temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması hususunda iki ayrı anayasanın varlığı yorumu da yapılmıştır³²⁴.

Olağanüstü halin ilan edilmesi Anayasanın 15 inci maddesi kapsamında temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilir/durdurabilir veya yurttaşlar için para, mal ve çalışma mükellefiyetleri doğurabilir, ancak bu hususların da muhakkak “OHAL Kanunları” ile

hal rejimini deldiğini, hukuki nitelik açısından belirsiz olduğunu ve bu belirsizliğin ciddi hukuki sorunlara yol açacağını vurgulamıştır. Bkz: Kemal GÖZLER, “15 Temmuz Kararnameleri”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.1, 2017, s.64. Şirin, 15 Temmuz sonrası yayımlanan CBK’ni “anayasa hükmünde kararnameler” olarak adlandırarak eleştirmiştir. Bkz: Tolga ŞİRİN, “Anayasa Hükmünde Kararnameler”, **Güncel Hukuk Dergisi**, S.15, 2016. Ayrıca, OHAL KHK’lerine dayanarak gerçekleştirilen işlemlerin incelenmesi ve denetlenmesi amacıyla bir hukuki başvuru yolu olarak kurulan “OHAL İşlemlerini İnceleme Komisyonunun” vereceği kararların yargı aşamasında dayanak olarak gösterilmesi veyahut bu kararların iptalinin istenmesinin kişiler yönünden hak kaybını ortadan kaldırmayacağı düşünülmektedir. Bkz: Metin GÜNDAY, “OHAL, İhraç KHK’leri ve Hukuki Durum”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.1, 2017, s.35-38.

³²³ Kemal GÖZLER, “Olağanüstü Hallerde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, 1990, s.565.

³²⁴ Fazıl SAĞLAM, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984, s.260-264.

düzenlenmesi gerekir³²⁵. OHAL Kanunlarınca yetki verilmeksizin Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ise Anayasaya aykırılık teşkil eder, zira Anayasanın 119/5 hükmünde bu yetkinin açıkça kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir³²⁶.

OHAL döneminde özgürlüklere yapılacak sınırlamalar 15 inci maddeye göre “milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler”e uymak şartıyla, hakların çekirdek

³²⁵ Ancak yine de bu sınırlamaların da sınırı olarak kişinin yaşam hakkına, maddi ve manevi bütünlüğüne dokunulamaz. Ayrıca hiç kimse din, vicdan, kanaat ve düşüncelerini açıklamaya zorlanamaz, suç ve cezalar geçmişe yürütülemez, suçluluğu mahkeme kararıyla saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.

³²⁶ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.526. Anayasanın madde 119/5 hükmü şu şekildedir: “*Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir.*” Anayasanın bu açık hükmünden dolayı OHAL KHK’lerinin de OHAL Kanunlarına göre normlar hiyerarşisinde altta olması gerektiği, ancak uygulamada bu görüşün pratik bir yarar sağlamadığı düşünülmektedir. Bu yöndeki görüşler için bkz: ULUSOY, a.g.e., s.527.

alanına dokunmaksızın ve ölçülü olmak kaydıyla mümkündür³²⁷. Çekirdek alanı oluşturan temel hak ve özgürlükler Anayasanın madde 15/2 hükmünde düzenlenmiştir³²⁸.

Diğer yandan, temel hak ve özgürlüklerin olağanüstü dönemlerde de korunabilmesi için getirilen bu güvencelerden en önemlisi ölçülülük ilkesidir³²⁹. Buradaki ölçülülük, alınan tedbirlerin OHAL ilanında güdülen maksada elverişli olması ve bu yüzden de alınan tedbirle amaç arasında “ölçüsüz bir oran olmaması” anlamındadır. Her halükarda ölçülülük ilkesine uygunluk çekirdek alana dokunmayı hiçbir durumda mümkün kılmaz.

Ülkemizde 2016 ve sonraki süreçte çıkarılan OHAL KHK’lerinin yargısal denetime kapalı olduğu, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde ifade edilmiş, Anayasa Mahkemesi de değişiklik sonrasında OHAL KHK’lerinin denetlenebilmesi için Anayasada açıkça yetki verilmesi gerektiği yönünde karar vermişti³³⁰. Ancak, 31.10.2019

³²⁷ “Madde 15 – Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

³²⁸ Buna göre çekirdek alan şu özgürlüklerden oluşmaktadır: “Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”

³²⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku: C.II**, s.552.

³³⁰ Bkz: AYM, T.2.11.2016, E.2016/171, K.2016/164. Mahkeme, Anayasanın “148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde

tarifli kararında Mahkeme, KHK'lerin kanunlaştıktan sonra, Mahkemece denetlenebilmesi için Şu iki kuralı öngörmüŐtür: İlgili maddenin “olağanüstü halin ilanına sebep olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olması” ve “olağanüstü hal süresiyle sınırlı” olarak uygulanması³³¹. Ancak bu iki kuralın gerçekteŐmesi halinde bile, her halükarda Anayasanın 15 inci maddesi uygulanacaktır.

bulundurulduğunda olağanüstü hâl KHK'larının herhangi bir ad altında yargısal denetiminin mümkün olmadığına” karar vermiştir.

³³¹ Kararın ilgili kısmı Şu Şekildedir: “KanunlaŐtırılarak yargısal denetime açılan bir kuralın Anayasanın olağanüstü dönem için öngördüğü denetim rejimine tabi olabilmesi için kural, olağanüstü halin ilanına sebep olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmalı ve olağanüstü hal süresiyle sınırlı uygulanmalıdır. Dolayısıyla ancak bu iki niteliği taşıyan bir kuralın Anayasaya uygunluk denetiminde olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının sınırlanmasını ve durdurulmasını düzenleyen Anayasanın 15 inci maddesi esas alınabilir. Kuralın olağanüstü halin ilanına neden olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmadığı ya da olağanüstü halin süresini aştığı durumlarda ise söz konusu kuralın Anayasaya uygunluk denetiminde Anayasanın 15 inci maddesi dikkate alınamaz. Bu durumda kurala ilişkin inceleme sınırlamaya konu hakkın düzenlendiği Anayasa maddesi başta olmak üzere Anayasanın ilgili hükümleri ile olağan dönemde hak ve özgürlükleri sınırlama ve güvence rejimi bakımından temel öneme sahip olan Anayasanın 13 üncü maddesi bağlamında yapılmalıdır. Ancak buradaki anayasallık denetiminde varılan sonuç böyle bir düzenlemenin olağanüstü dönemde dahi yapılamayacağı Şeklinde anlaşılamaz.” (AYM, E.2016/205, K.2019/63.)

B. Jandarmanın İdari Kolluk Yetkisi, Sınırları ve Denetimi

1. Jandarmanın İdari Kolluk Yetkisinin Dayanağı

İdarenin bütünlüğü ilkesi³³² gereği idari kolluk makamlarının kamu düzenini korumak ve suçu önlemekle görevli olmasının hem Anayasal ve kanuni dayanağı vardır, hem de bu durum içtihadı olarak³³³ desteklenmektedir. Jandarmaya kolluk yetkisi 2803 sayılı Kanunla yalnızca silah kullanma yetkisi için verilmiş³³⁴, diğer yetkiler ise

³³² “1. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği

Madde 123 – İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

³³³ 2803 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde açık olarak jandarmanın görev alanının idarenin görevlerinden olduğu ve bu görevlerin ancak kanun ve CBK ile verilebileceği şu şekilde ifade edilmektedir.

“Madde 3- Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir. “

“...kişilerin can ve mal güvenliğinin korunmasının devletin asli görevlerinden olduğu, idarenin bu görevi yerine getirmek amacıyla ve kamu düzenini sağlamak üzere kolluk teşkilatını kurması, ihtiyaç duyulan araç ve imkanları sağlaması, yeterli önlemleri zamanında alması gerektiği açık olup...” Bkz: Danıştay 10.D., T. 5.2.2018, E.2015/1028, K.2018/ 331.

³³⁴ “Madde 11 – Jandarma, kendisine verilen görevlerin ifası sırasında hizmet özelliğine uygun ve görevin gereği olarak kanunlarda öngörülen silah kullanma yetkisine sahiptir.”

Yönetmelikte ayrı ayrı düzenlenmiştir. Kolluk yetkisi temel hak ve özgürlükleri sınırladığı için, Anayasa m.13 hükmü gereği muhakkak kanunla tanınmalıdır. Yönetmelikle jandarmaya kolluk yetkisinin tanınması bu kurala açıkça aykırıdır. Ayrıca, yetki alanının düzenlenmesinde 2803 sayılı Kanun, 2559 sayılı Kanun, 5271 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin geçerli olacağı Yönetmeliğin “yetki” başlıklı beşinci bölümünde ifade edilmiştir³³⁵. Yönetmelik ile ancak kanunun verebileceği bir yetkiyi tanımak ise en başta hukukun temel sistemiyle çelişmekte ve normlar hiyerarşisine aykırı olmaktadır. Bu yüzden 2559 ile 5271 sayılı Kanunlarda polise tanınan kolluk yetkilerinin jandarma için de geçerli olacağı hükmünün tamamıyla hukuka aykırı olduğunu belirtmek gerekmektedir.

2. Yasaya Dayalı Yetkileri

Öncelikle, “*konusu suç sayılan emirlerin hiçbir surette yerine getirilememesi*” ve “*amirin emrinde ısrar etmesi halinde emri verenin sorumlu olacağı*” anlamına gelen ve

³³⁵ “*Madde 42- (1) Jandarma sorumluluk alanında, mülki ve adli görevlerinin ifası sırasında 2803 sayılı Kanun, 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis ve Vazife Salahiyet Kanunu ve 5271 sayılı Kanun ile diğer mevzuat hükümlerine göre hareket eder. Jandarma bu görevlerini yerine getirirken polisin sahip olduğu yetki ve sorumluluklara sahiptir.*”

Anayasanın 137 inci maddesinde düzenlenen³³⁶ “kanunsuz emir” kavramı³³⁷ 657 sayılı Kanun ve Yönetmelikte de vurgulanmakla beraber³³⁸, aynı zamanda olay anında

³³⁶ “Madde 137–Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder sorumluluktan ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse kurtulamaz. Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

657 sayılı Kanunun 11 inci maddesi de Anayasanın 137 inci maddesine eşdeğerdir: “Madde 11- Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar. Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

Benzer yönde hükümler 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda da düzenlenmektedir.

³³⁷ Kanunsuz emir Anayasanın 137 inci maddesi, 657 sayılı Kanunun 11 inci maddesi ve diğer kanuni düzenlemelerle beraber değerlendirildiğinde, her ne kadar emri yerine getiren memurun cezai sorumluluğu açısından 5237 sayılı Kanun anlamında “hukuka

müdahale edilmesi gereken bazı hallerde sözlü emirlerin derhal uygulanması gerektiği kuralı getirilerek, kanunsuz emire istisnalar getirilmiş olmaktadır³³⁹.

uygunluk” veya kusurluluk alanında bir “mazeret nedeni” olarak değerlendirme yapılabilirse de hukuka aykırı emir veren amirin sorumluluğu bahsi konusunda hukuki boşluğun varlığından bahsedilmekte ve bu konuda düzenleme ihtiyacının zorunlu olduğu ifade edilmektedir. Bkz: Selman DURSUN, “Türk Ceza Hukukunda Emrin İfasının Hukuki Niteliğinin Alman ve İtalyan Ceza Hukukuyla Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, **GÜHFD**, C.18, S.2, 2014, s.233 vd. Diğer yandan, amirin emrini ifa müessesesi hukuka uygunluk nedeni olarak değil, kusurluluğu kaldıran bir hal olarak değerlendirildiğinde, amirin cezai sorumluluğu bulunmaz, ancak idari ve hukuki sorumluluğu devam eder. Eğer kanunsuz emir bir hukuka uygunluk nedeni kabul edilirse, bu durum hukuka aykırılık teşkil etmeyeceğinden, amirin hiçbir sorumluluğu kalmayacaktır. Bu sebeplerle kanuni bir boşluğun olmadığı yönünde görüşler için; Bkz: Ali AKKURT, “Yetkili Amirin Emrini İfa ve İfadan Doğan Sorumluluk”, **Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.1, 2013, s.73.

³³⁸ Anayasal bir düzenleme olan “kanunsuz emir”in 2803 sayılı Kanunda yer almak yerine Yönetmelikte düzenleniyor oluşu, Anayasanın m.137/3 hükmüyle çelişmektedir. Bu hüküm şu şekildedir: “*Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.*” Yönetmelikle istisnaların düzenlenmesi bu hükme açıkça aykırıdır.

³³⁹ Bu istisnalar Yönetmeliğin 42 inci maddesinde şu şekilde açıklanmıştır: “*Madde 42 - (2) Jandarma amirinden aldığı emri Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak, amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazılı olarak tekrar ederse emir yerine getirilir. Bu halde, emri*

yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilmez. Yerine getirenler sorumluluktan kurtulamaz. Aşağıda yazılı hallerde;

- a) Can, ırz veya mal emniyetini korumak için,
- b) Devletin güvenliğine karşı işlenen suçların faillerini yakalamak veya delillerini tespit etmek için,
- c) Devlet kuvvetleri aleyhine, yalnız veya toplu olarak taarruz ya da mukavemette bulunanları yakalamak veya bunların taarruz veya mukavemetlerini defetmek için,
- ç) Hükümete karşı şiddet kullanan veya gösteren ya da mukavemet edenlerin yakalanması, taarruz veya mukavemet edenlerin defedilmesi için,
- d) Kolluk tarafından muhafaza altına alınan şahıslara, bina veya tesislere, meskûn ya da gayri meskûn yerlere vaki olacak münferit veya toplu tecavüzleri defetmek için,
- e) Kolluk kuvvetlerinin elinden kaçmakta olan şahısların yakalanması için,
- f) İşlenmekte olan bir suçun işlenmesine veya devamına mani olmak için,
- g) 5271 sayılı Kanun ile diğer kanunlar uyarınca kolluk kuvvetleri tarafından suç delillerinin tespiti veya suç faillerinin yakalanması maksadıyla yapılacak aramalar için,
- ğ) Kanunsuz toplantı veya kanunsuz yürüyüşleri dağıtmak veya failleri yakalamak için,
- h) Yangın, su baskını, yer sarsıntısı gibi afetlerde olay yerinde görevlilerce alınması gereken tedbirler için,
- ı) Umuma açık yerlerde yapılan her türlü toplantı veya yürüyüşlerde ya da törenlerde bozulan düzeni sağlamak için,
- i) Herhangi bir sebeple tıkanmış olan yolların trafiğe açılması için,
- j) Kanunlarda istisnai olarak kolluğun sözlü emirle yapmaya mecbur tutulduğu haller için, yetkili amir tarafından verilecek sözlü emirler derhal yerine getirilir. Bu emirlerin yazılı

Kolluk yetkisinin en ağır kullanılma şekli ise re'sen icra / zor kullanmadır. Kolluk kuvvetlerinin kamu düzenini bozan veya tehdit eden herhangi bir durumda doğrudan harekete geçebilme yetkisini ifade eder³⁴⁰. Bu yetkiye başvurulabilecek haller ise 2559 sayılı Kanunun pek çok yerinde düzenlenmiştir. Örneğin, “kumar oynanan veya uyuşturucu madde kullanılan yerlerin ruhsatlarının iptal edilmesi”, “izin alınmadan açılan umuma mahsus istirahat ve eğlence yerlerinin kapatılması” kolluğun re'sen icra yetkisini kullanabileceği hallerdendir. 2803 sayılı Kanunun madde 11 hükmünün silah kullanma yetkisinin kullanabileceği halleri özel olarak sıralamak yerine diğer kanunları tamamlayıcı olarak gördüğü yorumundan hareketle³⁴¹, jandarmanın da re'sen icra yetkisini 2559 sayılı Kanundaki hallerde kullanabileceği söylenebilir.

Yönetmelikte jandarmanın yetkileri sayma yöntemiyle açıklanmıştır. Buna göre jandarmaya, “*genel düzeni sağlama, uyarıda bulunma, kamu veya kişiler aleyhine işlenen eylem ve hareketleri yasaklama, durdurma ve kimlik sorma, önleme araması, acele hallerde kapalı yerlere girme ve silah kullanma yetkileri*” verilmiştir.

Genel düzeni sağlama yetkisi, jandarmanın idari kolluk yetkisinin belkemiğidir. Polisin görev alanı dışında kalan bölge/yerlerde asayişi sağlamak ve kamu düzenini bozan

olarak verilmesi istenilemez. Bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğabilecek sorumluluk emri verene aittir. Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen diğer istisnalar saklıdır.”

Benzer bir hüküm 2559 sayılı Kanunun 2 inci maddesinde de mevcuttur. Ancak polisin görev alanının jandarmaya göre oldukça geniş ve tüm yurdu kapsar şekilde olmasının doğal bir sonucu olarak müdahale alanı ve konusu da jandarmaya göre çok daha geniştir.

³⁴⁰ GÜNDAY, a.g.e., s.308.

³⁴¹ GÜNDAY, a.g.e., s.309.

hareketlere müdahale etmek anlamı taşıyan bu yetki, jandarmaya geniş bir müdahale alanı bıraktığından, bu konudaki takdir yetkisinin sınırlarının belirlenmesi oldukça önemlidir.

Jandarma personeline görevi esnasında mukavemet ile karşılaşması halinde yakalama yetkisinin verilmesi³⁴², personelin mevzuat gereği yükümlü olduğu görevi yapamaması halinde direnen kişi açısından 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 265 inci maddesine göre “görevi yaptırmamak için direnme” suçunu oluşturabileceğinden, bu duruma karşı önlem almak amacıyla. Güvenlik tedbiri olarak “yakalama”nın tercih edilmesi ise orantılılık ilkesi anlamında tartışmaya açıktır³⁴³.

Kamu düzeninin genel ahlak unsuru içerisinde değerlendirilebilecek onsekiz yaşından küçük kimselerin alkollü içki tüketmelerine mani olmak, yine bu unsura aykırı

³⁴²“*Madde 44- (1) Jandarma, mevzuat hükümlerine göre bir yasağın ihlalini ve bir suçun devamını önlemek için uyarır ve uyarıya riayet edilmesini ister. Ayrıca mevzuatta öngörülen bir yükümlülüğün yerine getirilmesi, kamu düzeni nedeniyle alınmış kanuni bir önleme uygun davranılması için kişileri uyarabilir.*

(2) Görevini yaptığı sırada jandarmaya direnen veya zor kullanarak karşı koyanlar jandarma tarafından yakalanır. Yakalanan kişi ve olay hakkında Cumhuriyet savcısına derhal bilgi verilerek emri doğrultusunda işlem yapılır.”

³⁴³ Yakalama, ceza muhakemesi hukuku anlamında hakim kararı olmaksızın bir kişinin özgürlüğünün kısıtlanması anlamına gelmektedir. Ancak, açıkça yakalama yetkisi verilmediği hallerde de suç şüphesinin oluşmasının yeterli sayılarak kişilerin yakalanabilmesinin mümkün olması, hakim kararının beklenmesi halinde ulaşılmak istenen sonucun elde edilememesi ihtimaliyle beraber düşünüldüğünde, orantılı bir kural olarak değerlendirilmektedir. Bkz: Ali Kemal YILDIZ, “Ceza Muhakemesi Hukukunda Yakalama ve Gözaltına Alma”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.14, S.1, 2006, s.137. Ayrıca bu hükmün 2559 sayılı Kanundaki karşılığı 17 inci maddedir.

olan görüntü ve sesleri umuma açık alanlarda yaymak gibi toplum açısından “utanç verici” olarak adlandırılabilen her türlü faaliyeti engellemek yetkisi yine kamu düzenini sağlamak amacıyla getirilen bir diğer yetkidir³⁴⁴.

Öte yandan, mevzuatla jandarmaya verilen yetkilerden en önemlileri “kimlik sorma, arama ve silah kullanmadır”, zira bu hallerde temel hak ve özgürlüklere müdahale diğer yetkilere kıyasla daha doğrudandır. Örneğin, durdurma ve kimlik sorma yetkisinde kişinin hem özel hayatın gizliliği, hem de dolaşım(seyahat) hürriyetinin sınırlandırıldığı

³⁴⁴ “Kamu veya kişiler aleyhine işlenen eylem ve hareketleri yasaklama yetkisi

Madde 45- (1) Jandarma;

a) Genel ahlak kurallarına aykırı olarak utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanları,

b) Sözle veya herhangi bir şekilde sarkıntılık edenleri, kötü alışkanlıklara ve her türlü ahlaksızlığa yönelten ve teşvik edenleri,

c) Genel ahlaka aykırı mahiyette her türlü sesli ve görüntülü eserleri, kaydedildiği materyale bakılmaksızın üreten ve satanları, herhangi bir şikâyet olmasa bile engeller, davranışlarının devamını durdurarak yasaklar ve gerekli kanuni işlemleri yapar.

(2) Kanuni istisnalar saklı kalmak üzere eğlence, oyun, içki ve benzeri amaçlı umuma açık ve açılması izne bağlı olan yerlerde onsekiz yaşından küçüklerin çalıştırılmasını engeller.

(3) Jandarma; bar, pavyon, gazino, meyhane gibi içkili yerler ile kiraathane, internet salonu ve oyun oynatılan benzeri yerlere yanlarında veli ve vasileri olsa bile onsekiz yaşını doldurmamış küçüklerin girmesini engeller. Ancak 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu çerçevesinde belgeli turizm işletmesi olarak belirlenen yerlere ilişkin hükümler saklıdır.”

düşünülmektedir³⁴⁵. Bahsi geçen haklara getirilen sınırlamanın orantılı olması açısından durdurma sebebi yazılı olarak açıklanmalı ve durdurma süresi de kural olarak belirtilmelidir³⁴⁶.

Arama yetkisi ise sebebi, kapsamı, süresi gibi unsurları belirtilmek şartıyla yalnızca hakim kararıyla verilebilir³⁴⁷. Önleme aramasında da konut dokunulmazlığı ve

³⁴⁵ Dolaşım özgürlüğü, kişilerin coğrafi herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın serbestçe hareket edebilmeleri anlamına geldiğinden, kimlik sorma işlemi bu özgürlüğü sınırlar niteliktedir. Diğer yandan, dolaşım özel hayatın da bir parçası sayıldığından, kimlik sormayla hem özel hayatın gizliliğini hem de dolaşım özgürlüğünün sınırlandığını söyleyebiliriz. Kimlik sorma yetkisinin kullanılabilmesinin bir unsuru olarak kolluk görevlisinin kişiye kimliğini ibraz etmesi ve kimlik kontrolü yapabilmek için gerekli “makul şüphe”nin oluşması gerekir. Aksi halde dolaşım özgürlüğüyle beraber özel hayatın gizliliğinin de ihlal edildiği değerlendirilebilir. Bkz: Selin ESEN, **Anayasa Hukuku Açısından Dolaşım Özgürlüğü**, Yetkin Yayınları, 2014, s.101- 109.

³⁴⁶ Yönetmelik madde 46/3 ve 46/4 : “(3) Jandarma, durdurduğu kişiye durdurma sebebini bildirir durdurma sebebine ilişkin sorular sorabilir; kimliğini veya bulundurulması gerekli diğer belgelerin ibraz edilmesini isteyebilir. (4) Durdurma süresi, durdurma sebebine esas teşkil eden işlemin gerçekleştirilmesi için zorunlu olan süreden fazla olamaz.”

³⁴⁷ Yönetmelik m.47:“(1) Jandarma, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla usulüne göre verilmiş sulh ceza hakiminin kararı veya bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mülki amirin vereceği yazılı emirle kişilerin üstlerini, araçlarını, özel kağıtlarını ve eşyasını arar; alınması gereken tedbirleri alır, suç delillerini koruma altına alarak 5271 sayılı Kanun hükümlerine göre gerekli işlemleri yapar.

özel hayatın gizliliği hakları sınırlanmaktadır. Ancak, arama yetkisinde kimlik sorma yetkisine kıyasen müdahale alanının daha geniş olmasından dolayı, hakim kararının ve kararda da bazı unsurların varlığının zorunlu tutulmuştur ve bu kurallar Anayasa, 5271 sayılı CMK ve diğer mevzuat hükümleriyle beraber düşünüldüğünde sınırlamayı hukuka uygun hale getirmektedir³⁴⁸. Öte yandan, Yönetmeliğin 48 inci maddesinde jandarmaya

(2) Arama talep yazısında, arama için makul sebeplerin oluştuğunun gerekçeleriyle birlikte gösterilmesi gerekir.

(3) Arama kararında veya emrinde aşağıdaki hususlar belirtilir. a) Sebebi, b) Konusu ve kapsamı,

c) Yapılacağı yer, ç) Yapılacağı zaman ve geçerli olacağı süre.”

³⁴⁸ Arama yetkisi hususunda adli arama ile önleme araması ayrımını yapabilmek gerekir. Danıştay bu ayrımı şu şekilde yapmaktadır: “Önleme araması, idarenin klasik ve en genel hizmet alanlarından olan genel kolluk hizmetinin kapsamında yer almasına karşın, adli arama; ceza yargılaması usulü içinde yer alan ve bu haliyle, idari alanın dışında kalan bir faaliyet niteliğindedir.” (İDDGK, T.14.9.2012, E.2007/2257, K.2012/1117.) Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliğinin (R.G.01.06.2005) 19 uncu maddesinde önleme aramasının kapsamı şu şekilde ifade edilmektedir: “Önleme araması;

a) Millî güvenlik ve kamu düzeninin, genel sağlık ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması,

b) Suç işlenmesinin önlenmesi,

c) Taşınması veya bulundurulması yasak olan her türlü silâh, patlayıcı madde veya eşyanın tespiti,

amacıyla, hâkim kararı veya gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde mülkî âmirin yazılı emriyle ikinci fıkrada belirtilen yerlerde, kişilerin üstlerinde, aracında, özel

tanınan “*acele hallerde kapalı yerlere girme yetkisi*”nde hakim kararı gerekmez, zira bu halde olağandışı bir durum söz konusudur, mücbir sebebin ortaya çıktığı anlarda müdahale edilen hak ile korunmak istenen değer arasında bir orantı hesabı yapılarak kişinin yaşam hakkı üstün tutulduğu için bu yöntem tercih edilmiştir³⁴⁹.

Diğer bir hüküm, jandarma er ve erbaşları üzerinde arama yetkisi hususundadır. 2803 sayılı Kanun’un 15/A hükmünde açıklandığı üzere, yalnızca hakim kararıyla arama sebebi, konusu ve süresi gibi unsurlar da yazılı olarak belirtilmesi halinde ilgili personel üzerinde arama yapılabilir. Ancak, bu yetkinin kim tarafından kullanılacağı muğlaktır³⁵⁰.

kâğıtlarında ve eşyasında yapılan arama işlemidir.” Öyleyse iki arama türünün nitelik ve kapsam açısından farklılıkları olduğunu düşünebiliriz.

³⁴⁹ “*Madde 48- (1) Jandarma;*

- a) İmdat istenmesi veya yangın, su baskını ve boğulma gibi büyük tehlikelerin haber verilmesi veya görülmesi hallerinde bu tehlikelerden kişileri kurtarmak amacıyla,*
- b) Bir suçun işlenmesine veya işlenmekte olan bir suçun devamına engel olmak için, konutlara, işyerlerine ve eklentilerine girebilir.”*

³⁵⁰ “*Madde 15/A- Tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla usulüne göre verilmiş sulh ceza hâkimi kararı veya bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde birlik komutanının veya kurum amirinin yazılı emri üzerine, jandarma hizmet binaları ve eklentilerinde, askerlik yükümlülüğünü yerine getiren erbaş ve erlerin üstü, özel kâğıtları ve eşyası aranır, gerekli tedbirler alınır, suç delilleri koruma altına alınarak 5271 sayılı Kanun hükümlerine göre gerekli işlemler yapılır.*

Arama talep yazısında, arama için makul sebeplerin oluştuğunun, gerekçeleriyle birlikte gösterilmesi gerekir. Arama kararında veya emrinde; aramanın sebebi, konusu ve kapsamı ile yapılacağı yer, zaman ve geçerli olacağı süre belirtilir.

Silah kullanma ise hem iç hukukumuzca hem de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince birçok kez ihlal kararı verilen bir yetkidir ve kolluğun re'sen icra yetkisinin mevzuata yansımış halini ifade eder³⁵¹. Bu yetkiye ilişkin jandarma

Aramanın sonucu, arama kararı veya emri veren merci veya makama bir tutanakla bildirilir.

Konutta ve yerleşim yerinde ve eklentilerinde önleme araması yapılamaz.” Maddedeki ifadelerden bu arama türünün jandarmanın kendi içindeki koruma tedbir mekanizmasının bir yansıması olduğu ve bu yüzden diğer mercilerce yapılacak aramalar yerine bu yetkinin jandarma amirlerince kullanılmasının tercih edildiği yorumu yapılabilir. Elbette, bu yetkinin Yönetmelik hükmüyle verilmesi hukuka uygunluk yönünden tartışmaya açıktır.

³⁵¹ Örneğin, Anayasa Mahkemesine yapılan bir bireysel başvuru kararında, polis memurunun sokakta çıkan arbedeye müdahale ettiği sırada evine gitmekte olan işitme engelli bir vatandaşın bir mermiyle aldığı darbe sonucu vefat etmesi üzerine açılan davada, ağır ceza mahkemesi taksirle öldürmeden dolayı hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar vermiştir. AYM, bu olayda mahkemenin soruşturmanın etkililiğinin zedelendiğini ve dolayısıyla yaşam hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir: *“Devletin yaşam hakkı kapsamındaki pozitif yükümlülüklerinin korumaya ilişkin maddi yönü yanında usule ilişkin yönü de bulunmaktadır. Bu yükümlülük, doğal olmayan her ölüm olayının sorumlularının belirlenmesini ve gerekiyorsa cezalandırılmasını sağlayabilecek etkili bir soruşturma yürütmeyi gerektirir. Bu soruşturmanın temel amacı, yaşam hakkını koruyan hukukun etkili bir şekilde uygulanmasını ve varsa sorumluların hesap vermelerini sağlamaktır.”* (AYM, B.No: 2014/ 19077) Zor ve silah kullanma yetkisinin değerlendirilmesi ve bu hususta getirilen kriterler hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Bedri ERYILMAZ/ Ayhan BOZLAK, “Hukukumuzda Zor ve Silah Kullanma Yetkisi”, **TBB Dergisi**, 2009, S.83. Eren

mevzuatında detaylı açıklama yapılmadığından, tamamlayıcı nitelikteki 2559 sayılı Kanun'u dikkate almak gerekir. Kanun'un 16 ncı maddesinde “zor ve silah kullanma yetkisi” şu şartlara bağlanmıştır: “*bedeni kuvvet*”, “*maddi güç*”, “*kanuni şartlar*.” Bedeni kuvvet, polise karşı mukavemet gösteren grupların kullandığı her türlü eşyayı kastederken, maddi güç polisin direnen gruba karşı kullandığı “biber gazı, cop” gibi malzemelerle durumu dengelemeye çalışmasını ifade eder³⁵². Maddi güç ile

SOLMAZ, “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı ile Kötü Muamele Yasası Karşısında Kolluğun Güç Kullanma Yetkisi”, **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi**, C.6, S.1, 2018, s.73-98. AİHM'in etkin soruşturma yükümlülüğüne bakış açısı, keyfilik yasağına yaptığı vurgu hakkında daha detaylı bilgi için ise bkz: Sesim SOYER GÜLEÇ, “Ceza Muhakemesi Hukukunda Soruşturmanın Etkinliği İlkesi ve Takipsizlik Kararları Üzerindeki Etkisi”, **DEÜHFD**, C.15, Özel Sayı, 2013, s.1393- 1464., Burak BİLGE, “AİHM İçtihatları Bağlamında Etkin Soruşturma Yükümlülüğü”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.5, S.2, 2014.

³⁵² Biber gazı, içerdiği bileşenlerden dolayı kişiler üzerinde gözyaşı, yanma, öksürük gibi etkilerde bulunur ve bu yüzden kolluk güçlerine mukavemet gösterilmesi halinde kullanılır. AİHM, biber gazının çok ciddi zararlar verebilecek kimyasal maddelerden oluştuğu gerekçesiyle, kapalı alanlarda asla kullanılmamasını, açık havada ise kullanımının çok sınırlı olması gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca, biber gazının kullanım dozu ve hangi seviyedeki mukavemete karşı kullanılacağı muhakkak belirlenmelidir. Bkz: Ercan SEYHAN/ Eşref KÜÇÜK, “Biber Gazının (OC) Kamu Düzeninin Sağlanması Maksatlı Kullanımı ve Kolluğun Zor Kullanma Seviyeleri İçerisindeki Yeri”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C.30, 2012, s.55-78. Ayrıca biber gazı kullanımının bireylerin öncelikle toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, kişinin maddi ve manevi haklarını geliştirme ve yaşama hakkı gibi haklarını ihlal ettiği ve bu yüzden

bastırılmayan kamu düzenine aykırı bir durum polise zor ve silah kullanma yetkisini verdiği için, öncelikle maddi gücün kullanılması şartı getirilmiştir. Bu şart kullanılsa bile, zor kullanmadan evvel uyarı ihtarinin da yapılması gerekir, ihtar rağmen mukavemette bir değişiklik olmazsa polis kullanacağı zorun ölçüsünü 16 ıncı maddeye göre kendisi belirler³⁵³. Polisin “*toplu kuvvet*” halindeki müdahalesinde ise zor ve silah kullanmanın

ivedilikle biber gazının hukuki statüsü belirlenmeli ve kullanım şartlarını içerir bir düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir. Bkz: Devrim AYDIN, “Toplumsal Olaylarda Biber Gazı Kullanılmasının Hukuki Standartları”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.1, 2015, s.259-261., Kerem OSMANOĞLU, “Biber Gazının İnsan Sağlığı Üzerindeki Etkileri ve Hukuki Statüsü”, **SÜHFD**, C.19, S.1, 2011, s.65-91.

³⁵³ “*Madde 16- (4) Zor kullanmadan önce, ilgililere direnmeye devam etmeleri halinde doğrudan doğruya zor kullanılacağı ihtar yapılır. Ancak, direnmenin mahiyeti ve derecesi göz önünde bulundurularak, ihtar yapılmadan da zor kullanılabilir.*

(5) Polis, zor kullanma yetkisi kapsamında direnmeyi etkisiz kılmak amacıyla kullanacağı araç ve gereç ile kullanacağı zorun derecesini kendisi takdir ve tayin eder. Ancak, toplu kuvvet olarak müdahale edilen durumlarda, zor kullanmanın derecesi ile kullanılacak araç ve gereçler müdahale eden kuvvetin amiri tarafından tayin ve tespit edilir.

(8) Polis, yedinci fıkranın (c) bendi kapsamında silah kullanmadan önce kişiye duyabileceği şekilde “dur” çağrısında bulunur. Kişinin bu çağrıya uymayarak kaçmaya devam etmesi halinde, önce uyarı amacıyla silahla ateş edilebilir. Buna rağmen kaçmakta ısrar etmesi dolayısıyla ele geçirilmesinin mümkün olmaması halinde ise kişinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde silahla ateş edilebilir.

(9) Polis, direnişi kırmak ya da yakalamak amacıyla zor veya silah kullanma yetkisini kullanırken, kendisine karşı silahla saldırıya teşebbüs edilmesi halinde, silahla saldırıya

ölçüsünü müdahaleye yetkili polis amiri belirlemektedir. Polisin bu ölçüyü belirlemede kullanılacak standartların belirlenmesi gerekmektedir³⁵⁴. Ayrıca polisin silah kullanmadan evvel kişiye veya gruba “dur ihtarında” bulunması ve netice alınamazsa uyarı niteliğinde “havaya bir el” ateş edilmesi ve yine sonuç alınamazsa yakalamak amacıyla ateş edebilmesi 2559 sayılı Kanun 16/4 ve 16/8 hükümlerine göre mümkündür³⁵⁵. Bu hükümler jandarma personeli için de geçerli olduğundan, orantılılık açısından tartışmaya açıktır.

teşebbüs eden kişiye karşı saldırı tehlikesini etkisiz kılacak ölçüde duraksamadan silahla ateş edebilir.”

³⁵⁴ Cenova Protokolündeki hükümlerin dikkate alınması ve polisler biber gazının kullanımına ilişkin hizmet içi eğitimin verilmesi gerektiği yönündeki görüşler için bkz: Kerem OSMANOĞLU, “Biber Gazının İnsan Sağlığı Üzerindeki Etkileri ve Hukuki Statüsü”, SÜHFD, C.19, S.1, 2011, s.65-91.

³⁵⁵ 2559 sayılı Kanun m.16/4: “Zor kullanmadan önce, ilgililere direnmeye devam etmeleri halinde doğrudan doğruya zor kullanılacağı ihtar yapılır. Ancak, direnmenin mahiyeti ve derecesi göz önünde bulundurularak, ihtar yapılmadan da zor kullanılabilir.”

m.16/8: “Polis, yedinci fıkranın (c) bendi kapsamında silah kullanmadan önce kişiye duyabileceği şekilde ‘dur’ çağrısında bulunur. Kişinin bu çağrıya uymayarak kaçmaya devam etmesi halinde, önce uyarı amacıyla silahla ateş edilebilir. Buna rağmen kaçmakta ısrar etmesi dolayısıyla ele geçirilmesinin mümkün olmaması halinde ise kişinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde silahla ateş edilebilir.

Polis, direnişi kırmak ya da yakalamak amacıyla zor veya silah kullanma yetkisini kullanırken, kendisine karşı silahla saldırıya teşebbüs edilmesi halinde, silahla saldırıya

3. Yetkinin Sınırları ve İşlemlerin Denetimi

a. Genel Olarak

Jandarmanın idari kolluk yetkisinin sınırları ve kolluk işlemleri yukarıda yaptığımız açıklamalara göre, öncelikle anayasal denetime ve daha sonra kolluk işleminin bir idari işlem olması sebebiyle idari işlem denetimine tabidir. Doktrinde bu denetim türlerini, kolluk teşkilatlarının iç hiyerarşilerine dayalı olarak gerçekleştirmelerine göre iç denetim ve yasama, yargı ve yürütme organlarınca yapılan denetimin dış denetim olarak adlandırılması şeklinde ikili bir ayrımın benimsendiği gözlemlenmektedir³⁵⁶. Elbette Kamu Denetçiliği ile İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun yaptığı denetim de dış denetim kapsamında değerlendirilmelidir³⁵⁷. Yasama organınca yapılacak denetim ise, öncelikle Anayasanın 98 inci maddesinde bahsi geçen meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yolları ile TBMM bünyesindeki Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonlarınca yapılacak denetimleri kapsamaktadır. Cumhurbaşkanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Devlet Denetleme Kurulu ise CB'nin isteği üzerine kolluk kuvvetlerinin işlemlerini idari yönden denetlemeye yetkili olup, bu da yürütme organınca yapılan denetimi oluşturur. İdari kolluk yetkisinin aşıldığı veya yetki

teşebbüs eden kişiye karşı saldırı tehlikesini etkisiz kılacak ölçüde duraksamadan silahla ateş edebilir.”

³⁵⁶ Hakan AYYILDIZ, “Kolluk Faaliyetlerinin Denetimi Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **TBB Dergisi**, S.143, 2019, s.153, Hamdi Gökçe ZABUNOĞLU, “Kolluğun Sivil Gözetimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.2, 2016, s.466.

³⁵⁷ Çınar Can EVREN, “Kolluk Gözetim Komisyonu”, **GÜHFD**, C.XX, S.4, 2016, s.106.

yönünden sakatlık olduğu kanaatinde olanlar ise, idari yargı yoluna ve AİHM'ne bireysel başvuru yoluna başvurabilirler. Bu yollar ise yargısal denetim kapsamındadır. İç denetim hususunda yetkili makamlar ise mülki idari amirlerdir. 2803 sayılı Kanunun Ek madde 1 hükmüne göre, jandarmanın işlem ve eylemleri İçişleri Bakanlığı, mülki idari amirleri ve kendi idari amirleri tarafından denetleneceği ifade edilmektedir. Gerçekleştirilen işlem ve eylemin türü, kapsamı ve konusuna göre denetim makamı da değişkenlik gösterecektir.

Ayrıca, Avrupa Birliği ilerleme raporlarının etkisiyle kolluğun sivil denetiminin yapılması maksadıyla 6713 sayılı “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun” Kolluk Gözetim Komisyonunu ve 5176 sayılı Kanun da Kamu Görevlileri Etik Kurulu kolluk hukuku rejimine katmıştır³⁵⁸. Çalışmamızın bu kısmında kamuoyunca dikkat çeken Kolluk Gözetim Komisyonunu ve denetim mekanizmasını kısaca inceleyeceğiz.

b. Kolluk Güçlerinin Sivil Denetiminde Yeni Bir Müessese Olarak Kolluk Gözetim Komisyonu

Avrupa Komisyonu Türkiye Raporlarında “güvenlik güçlerinin sivil denetimi” olarak nitelendirilen sivil denetim mekanizması, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığının gerçekleştirdiği idari kolluk işlemleri, eylemleri, personelin tutum ve davranışları çerçevesinde olup, bu eylem ve işlemlerden doğabilecek disiplin cezalarını ve kolluk görevlilerinin işlediği suçları merkezi bir sistemde kaydetmek amacıyla Kolluk Gözetim Komisyonu oluşturulmuştur³⁵⁹. Komisyon İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olup, İçişleri Bakanlığı

³⁵⁸ R.G. 20.05.2016- 29717.

³⁵⁹ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.607. Yalnızca polis, jandarma ve sahil güvenlik personelinin işlemlerinin denetlenmesinin öngörülmesi,

müsteşarlığı başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, Kurul Başkanı, Bakanlık I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından Bakanın teklif edeceği üç aday ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Adalet Bakanının teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek birer üyeden oluşur.

Komisyunun görevleri 6713 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinde sıralanmıştır. Buna göre, kolluk görevlilerinin disiplin soruşturmasını gerektiren eylem ve işlemlerini ilgili makama bildirmek, kolluk şikayet sisteminin işleyişine ve geliştirilmesine yönelik Bakanlığa önerilerde bulunmak ve her yıl iki kez rapor hazırlamak, merkezi kayıt sisteminin işleyişine ilişkin önerilerde bulunmak, kolluk personelinin çalışma koşullarının ve etik ilkelerin iyileştirilmesine yönelik önerilerde bulunmak gibi görev ve yetkilerinin olduğundan bahsedilebilir. Ayrıca askeri suçlar ve Cumhuriyet Savcılarınca doğrudan yapılan soruşturmalar Komisyunun görevlerinden hariç tutulmaktadır.

Diğer yandan, Komisyunun kolluk birimleri üzerindeki yetkisinin hükümet ve kolluk makamlarından ayrı, fakat aynı zamanda bu makamlarca destekleyici nitelikte olması ve aynı zamanda da sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde olabilmesi

İçişleri Bakanlığının diğer bağlı kuruluşlarının (Örneğin Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı) ve gümrük kolluğu gibi özel idari kolluk birimlerinin kapsam dışında bırakılması her ne kadar eleştirilse de (bkz: Çınar Can EVREN, “Kolluk Gözetim Komisyonu”, **GÜHFD**, C.XX, S.4, 2016, s.105.) TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporunda (T.11.04.2012, Esas No: 1/584, Karar No: 13, s. 4.) sistemin oturtulmasına öncelik verildiği ve tedricen bu birimlerin de denetim mekanizmasına dahil edileceği ifade edilmiştir.

gerekir ki, bağımsız bir denetim mekanizması oluşturulabilsin³⁶⁰. Ne var ki, Komisyonun çalışma biçimini ve kuruluşunu düzenleyen ilgili Kanun incelendiğinde, TBB gibi meslek örgütleri ve sivil toplum örgütleriyle bir bağ kurulması yerine, İçişleri Bakanının doğrudan müdahalesini mümkünleştiren yetkilerin varlığı dikkat çekmektedir. Üstelik, Komisyonun kolluk birimlerinin çalışma prensiplerini ve gerçekleştirdikleri kolluk işlemlerini gözlemleyip belirli dönemlerde raporlama gibi bir faaliyet yürütmediği de gözlenmektedir. Ayrıca, “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, “Kamu Denetçiliği Kurumu” gibi kurumlar halihazırda şikayet ve denetleme görevini görüyorken üçüncü bir denetleme merciinin gerekliliği de tartışılması gereken bir diğer husustur³⁶¹. Bütün anlatılanlar değerlendirildiğinde Komisyonun sivil denetimi sağlama amacının yetki, bağımsızlık, kamuoyuna yeterince duyurulmama, personel eksikliği, taşra teşkilatının olmayışı gibi sebeplerle sakatlandığı ve ancak bu engellerin kaldırılması halinde bağımsız ve sivil denetimin yapılabileceği düşünülmektedir³⁶². Üstelik Avrupa ülkelerindeki uygulamalarla kıyas edildiğinde, Kolluk Gözetim Komisyonunun İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşuymuşçasına çalışmasının Türkiye’nin sosyo-kültürel altyapısının ve idari teşkilatının dikkate alınmadan temellerinin inşa edildiği düşünülebilir³⁶³.

³⁶⁰ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, a.g.e., s.607.

³⁶¹ Taylan BARIN, “Kolluk Gözetim Komisyonu Hakkında Mevzuat Eksenli Kısa Bir Değerlendirme”, **TBB Dergisi**, S.126, 2016, s.50. Hal böyleyken, bu kurumun AB Tavsiye Raporlarından olumlu neticeler alınması amacıyla kurulduğu akıllara gelmektedir.

³⁶² AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.608.

³⁶³ İsmail FIRAT/ Emrah ERDEM, “Türkiyede İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S.94, Temmuz- Eylül 2014, s.129-130.

C. İdari Kolluk Yetkisinin Kullanılma Vasıtaları

Kolluk yetkisi idarenin tesis ettiği işlem ve eylemlerle kullanıldığından, yetkinin sınırları ve denetimini kolaylaştırması ve somutlaştırması açısından, bu işlem ve eylemlerin etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi elzemdir. Bu yüzden, öncelikle kolluk eylem ve işlemlerini, daha sonra kolluk yetkisinin kullanılma usullerini ve son olarak da kolluk tedbirlerine uymamanın yaptırımlarının neler olabileceğini açıklayacağız.

1. Kolluk Tedbirleri

Kolluk eylem ve işlemlerinin “kolluk tedbiri” olarak nitelendirilmesinin sebebi, tedbirin hukuki açıdan müeyyideden farklı olmasından kaynaklanır. Müeyyide, “*hukuk kuralının ihlali üzerine uygulanan cebir*” olarak tanımlanmakta ve ihlalden önce ve sonraki tepki olmalarının bir sonucu olarak, önleyici ve bastırıcı niteliklerine vurgu yapılarak tedbirin müeyyideden daha hafif bir hukuki çare olduğu sonucuna

varılmaktadır³⁶⁴. Önleyici nitelikteki kolluk işlemleri doktrinde, düzenleyici ve bireysel işlemler ile kolluk eylemleri olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur³⁶⁵.

a. Düzenleyici Kolluk İşlemleri

İdari işlemlerin bir türü sayılan düzenleyici işlemlerin kolluk işlemi olarak değerlendirilebilmesi için; kolluk makamları tarafından tesis edilmeleri, kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla gerçekleştirilmeleri, “genel” ve “kişilik dışı” olmaları

³⁶⁴ GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.544. Ulusoy, yaptırımı (müeyyide) “hukuk kuralının ihlal edilmesine hukuk düzenince öngörülen tepki” olarak değerlendirmektedir. Tedbir ve yaptırımın ayrımını ise engelleyicilik ve caydırıcılık noktasında yapmaktadır. Tedbirler hukuki bir konuda ihlalin gerçekleşmemesi için alınan önlemler olarak değerlendirilirken, yaptırımlar ihlal neticesinde “terbiye etme” amacı taşır. Ceza hukuku yaptırımları bastırıcı nitelikteyken, özel hukuktaki tedbirler ve idari kolluk tedbirleri önleyici niteliktedir. Bkz: Ali D. ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, Oniki Levha Yayınları, 2013, s.8. Derdiman, kolluk tedbirlerinin özelliklerini geçicilik, ölçülülük ve eşzamanlılık, gecikmezlik, görünüşte haklılık, etkili olarak yürütülebilme ve toplumsal düzeni sağlayıcı olma, önleyicilik ve bastırıcılık, hukuka aykırı olmayacak şekilde yürütülme olarak değerlendirmiştir. Cengiz DERDİMAN, **İdare Hukuku**, 5.bs., Alfa Aktüel Yayınları, 2015, s.121-122.

³⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK/TAN, **İdare Hukuku: C.I**, s.73, GÖZLER, **İdare Hukuku: C.II**, s.544. Ancak, doktrinde kolluk eylemlerini ayrı bir kategoriye tabi tutmayan yazarlar da mevcuttur. Bkz: AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s.1023-1026., GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.303-304., YILDIRIM/ YASİN vd., **İdare Hukuku**, s.566-567., AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.599- 604., ATAY, **İdare Hukuku**, s.692-696.

gerekir³⁶⁶. Vali, kaymakam gibi mahalli idare makamlarınca düzenleyici kolluk işlemleri yapılabileceği gibi, merkezi idare tarafından da, örneğin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle de düzenleyici kolluk işlemleri tesis edilebilir³⁶⁷.

b. Bireysel Kolluk İşlemleri

Kolluk kanunlarına dayanarak³⁶⁸, kamu düzenini sağlamak amacıyla “*ismen belirlenmiş bir kişi veya belli bir duruma ilişkin olarak*” tesis edilen bireysel işlemler,

³⁶⁶ GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.544.

³⁶⁷ Örneğin valiler tarafından görevli olunan ili kapsayacak nitelikte genel emir, genel karar yayımlanabilir ve bu kararlar süre yönünden geçici de olabilir. Diğer yandan yönetmelik, genelge, tebliğ gibi genel düzenleyici işlemler ve diğer adsız düzenleyici işlemler de bu kategoridedir. Örneğin 28661 sayılı Özel Motorlu Taşıtlı Sürücülerini Kursu Yönetmeliği (R.G.29.5.2013) düzenleyici bir kolluk işlemidir, ancak Yönetmeliğe dayanarak bir kişinin sürücü kursuna ayrılan alanda araç kullanmasının sınırlanması bireysel kolluk işlemidir.

³⁶⁸ Bireysel kolluk işlemleri temel hak ve özgürlüklere sınırlama niteliğinde olduğu için Anayasanın 13 üncü maddesi gereği mutlaka kanuna dayanarak tesis edilmelidir. Bu anlamda kanunlara uygun olarak çıkarıldığı kabul edilen yönetmelik, CBK ve diğer adsız düzenleyici işlemlerle kişilerin özgürlüklerini sınırlayıcı nitelikte olan bireysel kolluk işlemi tesis etmek mümkün değildir. Zaten, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme yetkisi “münhasıran” kanunlara bırakılan alanlarda etki doğurması hukuka uygun değildir. CBK ile yürütmeye devredilmiş gibi görünen düzenleme yetkisini dar yorumlamamalı, kanunilik ilkesini dikkate almak gerekir. Bu yönde görüşler için bkz: ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.294-305. 15 Temmuz sonrasında çıkarılan CBK'nin özgürlükleri sınırlayıcı hükümler içermesi hususuna ilişkin ise AYM,

bireysel kolluk işlemleridir³⁶⁹. Örneğin, işyeri açma ruhsatı, sürücü belgesine el konulması bu türden işlemlerdir. Bu yüzden yasaklama, erteleme, kapatma kararları da bireysel kolluk işlemi olarak nitelendirilir. Düzenleyici kolluk işlemlerinden farklı olarak, bireysel işlemlerin kolluk makamlarınca tesis edilmesi şart değildir, kolluk amirince verilen emir ve ihtarlar da bu kategoridendir ve idari işlemlerin yazı ile tesis edilmesi kuralı bu alanda her zaman için geçerli değildir, nitekim bir trafik polisinin trafiği düzene sokmak amacıyla dur ihtarında bulunması sözlü de olsa bir bireysel kolluk işlemidir³⁷⁰.

c. Kolluk Eylemleri

İdari eylemlerin kolluk faaliyetindeki yansıması olarak nitelendirilebilecek olan kolluk eylemlerinin doktrinde ayrı bir kategori olarak her yazarca değerlendirilmediğini ifade etmek gerekir³⁷¹. “Kolluk operasyonları” olarak da nitelendirilen kolluk eylemlerinin, trafik düzenini korumak amacıyla hız kontrolünün yapılması, tehlikeli

Anayasanın 104/17 hükmünün ikinci fıkrasını hatırlatarak, “temel haklar, kişi hak ve ödevleriyle, siyasi hak ve ödevler”in CBK ile düzenlenemeyeceğini, aksi halde “konu bakımından yetkisizlik” gerekçesiyle CBK’nin iptal edilebileceğini ifade etmektedir. Bkz: AYM., T.13.05.2020, E.2019/31, K.2020/5.

³⁶⁹ GÖZLER/ KAPLAN, a.g.e., s.545. Eğer bu işlem yaptırımı da beraberinde getiriyorsa muhakkak idari işlemin sebebini de açıklamalıdır. AKGÜNER/BERK, **İdare Hukuku**, s.1025. Nitekim Danıştay da idari yaptırımlar temel hak ve özgürlükleri sınırlar nitelikte kabul edildiğinden mutlaka idarenin gerekçe yükümlülüğüne uyması gerektiği görüşündedir. Bkz: İDDK, T.21.04.2011, E.2007/ 1800, K.2011/ 267.

³⁷⁰ Hatta kırmızı ışık dahi tek başına bir bireysel kolluk işlemi olarak adlandırılabilir. Bkz: GÖZÜBÜYÜK/ TAN, **İdare Hukuku: C.I**, s.731.

³⁷¹ Hangi yazarların bu görüşte olmadığı yukarıda açıklanmıştı.

araçların çekici yardımıyla trafikten uzaklaştırılması, polislin silah kullanarak uyarıda bulunması gibi örnekleri vardır³⁷².

D. Kolluk Yetkisinin Kullanılma Yöntemleri

Kolluk yetkisinin temel hak ve özgürlüklere olan müdahalesi, hem kolluk makamları hem de bireyler açısından bu yetkinin sınırlarını olduğu kadar yöntemlerinin belirlenmesini de elzem kılar. Buna göre kolluk yöntemleri izin, bildirim ve bastırıcı sistemler olarak kategorize edilebilir³⁷³.

³⁷² GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.545.

³⁷³ GÖZLER/KAPLAN, a.g.e., s.542-543. GÖZÜBÜYÜK/ TAN, a.g.e., s.731-735. DURAN, **İdare Hukuku**, s.287- 273. YILDIRIM/ YASİN vd., **İdare Hukuku**, s.567-570. İzin usulünde idarenin bağlı yetkisi olabileceği gibi takdir yetkisi de olabilir. Ayrıca, bu kategoriye bastırıcı usulleri dahil etmeyen yazarlar da mevcuttur. Bkz: ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.525. GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.304. AKGÜNER/ BERK, **İdare Hukuku**, s.1020- 1023. Atay ise bastırıcı usullerin kolluk müdahalesinin doğasında olduğundan bahisle, bu konuda ayrı bir kategoriye gerekli görmemektedir. Ancak, Anayasanın 33 üncü maddesinde ifade edilen dernek kurma hürriyetinin izne tabi tutulmasından dolayı “serbesti usulü”nden bahsedilebileceği kanaatindedir. Bkz: ATAY, **İdare Hukuku**, s.698-699. Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya ise kolluk usullerini düzenleyici ve bireysel işlemler kategorisine göre şekillendirerek, izin verme, bildirim alma, faaliyetin yasaklanması, ertelenmesi, emir ve uyarı, kapatma, re’sen icra ve zor kullanma olarak sıralamaktadır. AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.600-604. DERDİMAN, **İdare Hukuku**, s.120-121.

İzin usulü, kamu düzenini bozacağı düşünülen davranışların, Anayasanın 13 üncü maddesine uygun olarak ancak kanunla bu usulün öngörülmesi halinde söz konusu olur³⁷⁴. Kanunla izin usulünün getirilmesi idarenin tasarrufuna bırakılmış olabilir, bu durumda idarenin bu yöntemi kullanabilmek için öngördüğü koşullar kamu düzenini sağlama amacına uygun olmalıdır³⁷⁵. İdare, bir faaliyete izin verebileceği gibi, kamu düzenini bozacağını düşündüğü durumlarda faaliyete engel olma yetkisine de sahiptir.

Bildirim usulünde ise, izin usulünden farklı olarak bir onay müessesesinden bahsedilemez, idare kamu düzenini bozucu bir faaliyeti yapılmadan önce engelleyemez³⁷⁶. Ne var ki, bildirim usulüne tabi olmak kolluk gücünün müdahale etmesinin önüne geçebilen bir durum değildir, kamu düzeninin bozulma tehlikesi söz konusu olduğunda müdahale yetkisi her koşulda mevcuttur³⁷⁷.

³⁷⁴ Örneğin 2559 sayılı Kanununun Geçici 1 inci maddesine göre, umuma açık eğlence ve istirahat yerlerinin faaliyette bulunmaları için mülki idari amirden “izin” alınması gerekliydi, ancak mevcut halde izni vermeye belediyeler veya il özel idareleri yetkilidir. Yine Kanununun 14 üncü maddesinde ifade edilen düğün, müsamere ve balo gibi faaliyetler için zabıttan izin alma gerekliliği, bu türdendir.

³⁷⁵ GÖZÜBÜYÜK/TAN, **İdare Hukuku: C.I**, s.732.

³⁷⁶ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.305. Bu usul, kargaşa yaratabilecek durumlardan, önceden haberdar olup önlem alabilmek amacıyla getirilmiştir. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s.525. ATAY, **İdare Hukuku**, s.698. AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s.601-602. YILDIRIM/ YASİN vd., **İdare Hukuku**, s.569- 570.

³⁷⁷ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.305. Örneğin, toplantı ve gösterişi yürüyüşü hakkının kullanılması 72 saat evvelden mahalli en büyük mülki idari amire bildirilmesi şartına

E. Kolluk Yaptırımları

Kolluk işlemlerinin hukuka uygun olarak gerçekleştirilmemesi halinde, bireylerin yargısal korunma imkanları olduğu gibi, kolluk makamlarının da kolluk tedbirlerine uymayan kişiler için idari ve cezai yaptırım uygulama gücü vardır³⁷⁸. Elbette kamu düzenini bozucu bazı eylemler 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'na göre suç oluşturabilir³⁷⁹, ancak bunlar kolluk tedbiri olarak değerlendirilemez, zira hem hukuki yaptırım olarak hapis cezası öngörülmüştür hem de Kanundaki düzenlemeler doğrudan “kolluk işlemlerine uymama” suçunu içermemektedir. Bu konudaki doğrudan düzenleme 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32 inci maddesindeki idari yaptırımdır³⁸⁰. Ancak bir

bağlanmıştır. Ancak kolluk kamu düzenini sarsıcı bir durum gözlerse, bildirim şartı yerine getirilse dahi bu hakkın kullanılmasını engelleyebilir.

³⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK/ TAN, **İdare Hukuku: C.I**, s.730. Kolluk yaptırımlarının bastırıcı nitelikte olanları, nitelik itibarıyla idari, şekil olarak ise yargı kararına dayalı olduğundan, önleyici kolluk tedbirleriyle karıştırmamak gerekir. Bu hususta daha detaylı ayırım için bkz: Zeki HAFIZOĞULLARI, “Emniyet Tedbirleri”, **AÜSBF Dergisi**, C.46, S.3, 2015.

³⁷⁹ Örneğin, Kanunun 179 uncu maddesinde ifade edilen trafiği tehlikeye sokma, 174 üncü maddesinde ifade edilen tehlikeli maddelerin izinsiz olarak bulundurulması veya el değiştirilmesi suçlarını işleyenler, bu eylemlerin kamu düzenini bozucu faaliyetler olması ve kolluk tedbirlerine aykırı olması sebebiyle adli yaptırıma tabidir.

³⁸⁰ “Madde 32 - (1) Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.

(2) Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.

kimseye bu yaptırımın uygulanabilmesi için, öncelikle maddede ifade edildiği gibi “*emre aykırı davranış*”ın hukuka aykırı olması gerekir³⁸¹. Ayrıca bir emirden söz edildiğine göre, bu yaptırım yalnızca kolluk makamlarından alınan emir neticesinde gerçekleştirilen bireysel işlemler için söz konusu olabilecek, düzenleyici işlemler için ise bu yola gidilemeyecektir³⁸².

Mahalli idari amirlerce uygulanacak idari yaptırımlar ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 1602 sayılı Umuru Belediyeye Muteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 486 sayılı Kanun’un Bazı Maddelerini Muaddil Kanun ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda düzenlenmektedir³⁸³. Elbette özel kanunlarda gösterilen kolluk

(3) 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır.” (K.T.30.3.2005-R.G.31.3.2005, S.25772)

³⁸¹ Hukuka uygunluktan anlaşılması gereken Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yönetmelik gibi maddi hukuka ilişkin düzenlemelere uygunluktur.

³⁸² GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.306.

³⁸³ İl İdaresi Kanununun (R.G. 10.06.1949- S.7236.) 66 ıncı maddesinde kolluk işlemlerine muhalefet edenlerin Kabahatler Kanununun 32 inci maddesindeki yaptırıma tabi olduğu ifade edilmiş, ayrıca şu hükme yer verilmiştir: “*Ancak, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi hâlinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.*” 66 ıncı maddede, bazı kolluk makamlarınca yapılan işlemlere uymayanlar hakkındaki yaptırımlar düzenlendiği için, bu maddede ismi geçmeyen makamlarca tesis edilen işlemler için yaptırım uygulanamayacaktır. Yeri gelmişken ifade etmeliyiz ki, idarenin düzenleyici işlemlerle idari yaptırım tesis etmesi

tedbir ve kararları bu hükümlerden ayrıdır, burada yalnızca genel yaptırımlardan bahsetmekle yetiniyoruz.

III. İDARİ KOLLUK FAALİYETİNİN İDARENİN DİĞER FAALİYETLERİYLE İLİŞKİSİ VE JANDARMANIN BU AYRIMDAKİ YERİ

A. Kamu Hizmeti ve İdari Kolluk Faaliyeti İlişkisi

İdareye Anayasa ve kanunlarla verilen görev ve ödevlerin gerçekleştirilmesi idari işlevin mahiyetini oluşturur ve bu işlev olmaksızın toplumsal düzenin varlığını tek başına sürdürmesi düşünülemez. İdare bu görevini idari faaliyetlerle yerine getirdiğinden, yalnızca kaos dönemlerinde değil, aynı zamanda olağan dönemlerde de idari işlev

olanaksızdır, yalnızca kanuna dayalı olarak idari yaptırım tesis edilebilir. Nitekim Danıştay da bu durumu hukuk devleti ilkesine aykırı bularak, idarenin bu konuda mahfuz düzenleme yetkisinin bulunmadığını şu şekilde ifade etmiştir: “İdare, yönetim ilişkisi nedeniyle idare edilenler hakkında yaptırım uygulama yetkisine sahiptir ve bu yetki, Anayasa çerçevesi içinde yasalarla düzenlenen alanlarda ve yine yasalarda belirlenen koşullarda kullanılır. Bir başka anlatımla, idari yaptırımlar cezai nitelik taşıdıklarından bu yetkinin kanunlarla düzenlenen alanlarda, yine kanunlarla belirlenen şartlarda kullanılması gereklidir. İdarenin yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir ederek kendi düzenleme yetkisi çerçevesinde kural koyması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.” (Danıştay 8.D, T. 10.7.2019, E.2014/6122, K. 2019/6837)

gereklidir³⁸⁴. İdare görevlerini yerine getirirken her zaman “kamu yararı”nı amaçladığından, kişiler üzerinde hak doğuran işlemler tesis edeceğinde eşitlik, süreklilik, “değişkenlik ve düzgünlük” gibi ilkeleri de gözetmelidir³⁸⁵.

İdarenin görevleri, idari faaliyetleri de kapsar nitelikte olduğundan, öngörme, özyönetim gibi iş ve ödevler de bu kapsamdadır. Ancak tüm ödevleri açıklamak, çalışmamızın kapsamına dahil olmadığından, biz burada kolluk faaliyetini, kamu hizmeti ve özendirme/destekleme faaliyetleriyle karşılaştırmakla yetineceğiz.

Herhangi bir kanuni veya içtihadî bir tanımı olmamakla beraber, organik ve maddî açıdan değerlendirildiğinde kamu hizmeti; “siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyet”tir³⁸⁶. Kamu hizmeti, idare hukukunun en temel konularındandır, hatta Onar’a göre idare hukukunun doğrudan konusunu oluşturan alan olarak açıklanmalıdır³⁸⁷. Nitekim, idari yargının görev alanının belirlenmesinde, kamu malları teorisinde ve yine idarenin sorumluluk alanının

³⁸⁴ DURAN, **İdare Hukuku**, s.239. Hukuk literatüründe genel olarak anlaşılması zor ve çalışılan her alanda farklı anlamlar taşıyan görev ve yetki karmaşası idare hukukunda idari işlev kriteriyle belirginleştirilebilir. Duran’a göre, idarenin “görevleri” idari işlevden daha dar, ancak “ödev”den de daha geniş bir kavramdır. İdari faaliyetler de bu yüzden “idarenin görevleri”nin somutlaştırılmış halidir. Bkz: DURAN, a.g.e., s.239-247.

³⁸⁵ DURAN, a.g.e., s.240. Akıllıoğlu’nun da ifade ettiği üzere, kamu yararı bir faaliyete “devlet ya da kamu faaliyeti” niteliği kazandırdığı için kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olarak kabul edilmelidir. Bkz: Tekin AKILLIOĞLU, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.9, S.1-3, 1988, s.11.

³⁸⁶ GÜNDAY, s.332.

³⁸⁷ ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları: C.I**, s.13.

belirlenmesinde de kamu hizmeti ölçütü kullanılmaktadır³⁸⁸. Doktrinde ise kamu hizmetinin hem maddi hem de organik kritere göre tanımlandığını görmekteyiz. Buna göre, kamu hizmeti maddi anlamda bir idari faaliyeti anlatırken, organik anlamda bir örgütlenmeyi de ifade etmektedir³⁸⁹.

Kamu hizmetini maddi anlamda ele alacak olursak, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılması için “kamusal yönetim” biçiminin benimsenmesi gerekmediğini söyleyebiliriz. Nitekim, günümüzde kamu hizmeti özellikle yap- işlet- devret modeliyle özel teşebbüslerce yerine getirilmekte, daha nitelikli hizmet verilebilmekte ve aynı zamanda idarenin yükü hafifletilmiş olmaktadır. Bu durum neoliberal devlet anlayışının yalnızca ekonomiye değil, aynı zamanda idari faaliyetlere de hakim olmasıyla açıklanabilir³⁹⁰.

Diğer yandan, bir faaliyetin kamu hizmeti niteliğini nasıl kazandığı sorusunun cevabı hem hukuki nitelik hem de uygulanacak hukuki rejimi belirlemek açısından oldukça önemlidir. Buna göre, kamu hizmeti nitelendirmesinin kamu makamları veya siyasal iktidarın iradeleriyle gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Ancak en nihayetinde, bir

³⁸⁸ Melikşah YASİN, “Kamu Hizmeti”, **İdare Hukuku**, 6.bs., Oniki Levha Yayınları, s.483.

³⁸⁹ GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.476.

³⁹⁰ Liberal hukuk kuramı, piyasa ekonomisinin bir devlette yalnızca ekonomik alanda değil, hukuk, siyaset gibi alanlarda da faydalı olduğu görüşüne dayanır. Kamu hizmeti anlayışına da yansıyan bu kuram, bir yönüyle sivil toplumun hakimiyetinin ölçüsüyle ilgilidir. Türkiyede kamu hizmeti anlayışındaki sorun ise kamusal alanda gerçekleştirilen her faaliyet ve işlemin kamu yararı gerekçesine dayanması ve bu şekilde toplum- devlet ayrımının keskinleştirilememesinden kaynaklanmaktadır. Bkz: Cüneyt OZANSOY, “Türkiyede Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **AÜHFD**, C.46, S.1, 1997, s.99.

uyuşmazlığı çözülemeye yetkili olan temyiz mahkemeleri de bir faaliyete kamu hizmeti niteliği kazandırır³⁹¹. Doktrindeki hakim görüşün ayrımına göre, bir faaliyet ancak bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilir veyahut yine kamu tüzel kişisinin denetiminde bir özel teşebbüsçe yürütülürse ve bu faaliyet kamu yararı maksadı güderse kamu hizmeti niteliği kazanabilir³⁹². Yine Gözler, faaliyetin yöneldiği amacın kamu yararı olması

³⁹¹ DURAN, **İdare Hukuku**, s.309.

³⁹² GÖZLER/KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.477, GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.330-332, ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, 2004, s.15. ATAY, **İdare Hukuku**, s.512, Aydın GÜLAN, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.9, S.1-3, 1988, s.148. Bu tanımdan hareketle, kamu tüzel kişisinin kim olduğunu belirlemek elzem bir hale gelmektedir. Anayasanın 123 üncü maddesinin değişiklikten önceki haline göre “kamu tüzel kişiliği” kanunla veya kanunun verdiği yetkiyle kurulur. Kamu tüzel kişiliği, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış, faaliyetlerinin tekeli kendisine tahsis edilmiş bir süje olmalıdır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Begüm İSBİR, **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan Kitabevi, 2017. Ne var ki, 2017 Anayasa değişikliğinden sonra CBK ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilir hale gelmiştir. Bu değişiklik, kanunla kurulmuş vaziyetteki bir kamu tüzel kişiliğine CBK ile ilave görev ve yetki verilebilirlik ve idari teşkilatında değişikliğe gidebilme imkanı, kamu tüzel kişiliğine son verme ve aynı faaliyeti görebilecek başka kamu tüzel kişiliği kurabilme imkanları açısından problemlidir. Doktrinde Yasin, yasama organının yetkisinin tamamen kaldırılmadığından bahisle CB’nin mahfuz düzenleme yetkisinin olmadığı kanaatindedir. Kaldı ki, eğer bu değişiklik sağlıklı ve ülkenin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olsaydı, tartışmalı birçok husus ve beraberinde birçok sorun da gündeme gelmeyecekti. Bkz: Melikşah YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C.36, S.1, 2019,

gerektiğini ve bu şartın da kamu hizmetinin maddi şartı olduğunu savunmaktadır³⁹³. Kolluk faaliyetiyle kamu hizmetini birbirinden ayırt eden maddi koşul da esasında yönelikleri amaç bakımındandır. Bu yüzden kamu hizmeti ve kamu yararını idare hukuku disiplini açısından incelemekte fayda vardır.

Kamu yararı kavramı da tıpkı kamu hizmeti gibi net bir tanımı olmayan bir kavram olmakla beraber³⁹⁴, kurucu iktidar ve yasama organınca yapılan tanımlar doktrini

s.315- 333. AYM'nin 13.05.2020 tarihli CBK'nin mahfuz alana sahip olmadığına ilişkin kararında, karşıoy yazısında Anayasa 104/17 hükmünün yalnızca CBK ile düzenlenebilecek alanların belirlendiği, ancak 104/9 hükmünde ayrıca üst kademe yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının da CBK ile düzenlenebileceği, yine 106/11 hükmünde de düzenleme yetkisinin var olduğu ifade edildiğinden, bu konuda 104/17 hükmündeki sınırlamaların da esas alınması gerektiği açıklanmıştır. Bkz: AYM., E.2018/125, K.2020/4. Aynı yönde görüşler için bkz: TEKİNSOY, agb., s.6.

³⁹³ GÖZLER/KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.478.

³⁹⁴ Kamu yararı birçok alanla ilişkili ve değişiklik gösteren dinamik bir kavram olduğundan, teorik olarak bir tanımını yapmak çok güçtür. Çakmak'a göre, kamu yararı idare hukukunun içinde olan ancak doğrudan idare hukukunun konusu olmayan bir kavram olduğundan, idare hukukuyla da yalnızca maddi bir bağ kurmak mümkündür. Bkz: N.Münci ÇAKMAK, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin Yayıncılık, 2013, s.5. Kamu yararı, AYM'nin içtihatlarına göre, hem yasanın dayanağı, hem toplum yararının söz konusu olduğunda genel gerekçedir, hem de temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında öncüdür, bu yüzden de değişken ve üstün olarak kabul edilmektedir. Akıllıoğlu, kavramın dinsel ve doğaüstü kökeninden sıyrılıp, günümüzde değişken ve akla uygun olmasının demokrasiyle bağdaşır bir kavram olmasıyla ilintilendirmiştir. Tartışılabilir bir kavram olmasından hareketle, devletin kamu yararını

de şekillendirmiştir. Buna göre, bir kamu hizmetinde kamu yararı amacının olup olmadığını belirleme yetkisi ya idarede ya da kanun koyucudadır diyebiliriz³⁹⁵. Kamu düzeni ise toplumsal hayatın vazgeçilmez bir unsuru olması dolayısıyla her ne kadar dönemsel farklılıklar ve yeni unsurlar içerecek şekilde değişime uğrasa da klasik unsurları da içerisinde barındıran ve tanımı yapılması daha mümkün olan bir kavramdır. Ancak şu halde dahi bu iki kavramı birbiriyle kıyas etmeyi kolaylaştıran ölçüt kamu düzeni veya kamu yararı amacıyla yürütülen faaliyetlerin benzerlikleri ve farklılıkları olacaktır.

Doktrinde kolluk faaliyetinin kamu hizmetinin bir türü olduğu yönünde görüşlere koşut olarak kolluğun ayrı bir idari faaliyet olduğu yönünde görüşler de mevcuttur. Bu noktada kamu düzeninin güvenlik unsurunu iç ve dış güvenlik olarak ayırt etmek gerekir. Dış güvenlik “ulusal güvenlik” olarak düşünüldüğünde kamu hizmeti niteliğinin ağır bastığı kuşkusuz olmakla beraber, “toplumsal iç güvenlik” kolluk kapsamındadır³⁹⁶. Nitekim, kolluğu “kayıtlayıcı faaliyet” olarak nitelendiren Balta, bu ibarede temel hak ve özgürlüklere müdahaleyi vurgulayarak kamu hizmeti ve kolluğa ilişkin bir ayrım yapmaktaysa da, iki faaliyeti birbirinden ayrı görmemektedir³⁹⁷. Öte yandan, kamu

somut bir veriye dönüştürmesi değer- kavram ilişkisinin gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bkz: Tekin AKILLIOĞLU, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, s.22.

³⁹⁵ Ancak belirtmek gerekir ki, kurucu iktidar ile yasama organı arasındaki hiyerarşi ilişkisine bağlı olarak anayasal tanımlamalar hem yasama organını hem de idareyi bağlarken kanuni tanımlar yalnızca idareyi bağlar. GÖZLER/ KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, s.478.

³⁹⁶ Onur KARAHANOGULLARI, **Kamu Hizmeti**, 3.bs., Turhan Kitabevi, 2015, s.72.

³⁹⁷ BALTA, **İdare Hukukuna Giriş: C.I**, s.227. Öyle ki, güvenliğin sağlanmasının bir kamu hizmeti niteliğinde olduğu doktrinde ifade edilmektedir. Bkz: BALTA, a.g.e.,

hizmeti, kolluk, özendirme- destekleme faaliyetleri olmak üzere idari işlevde üçlü bir ayırım yapan yazarlar da mevcuttur³⁹⁸.

B. Regülasyon Faaliyetleri ve İdari Kolluk İlişkisi

Amerikan hukukunda idare hukukunun bütününe açıklayan ve şekillendiren bir teori olan regülasyon, idarenin bireysel özgürlüklere müdahalesinin sınırını ifade etmektedir³⁹⁹. Serbest piyasa ekonomisinin hâkim olduğu bir sistemde idarenin ekonomi alanına müdahalesini meşru kılmak için ve bu alanın yasama organınca düzenlenmesini yeterli ve uygun görülmemesinden dolayı regülasyon faaliyeti idarenin faaliyet türlerinden biri olarak değil, doğrudan tek faaliyeti olarak anlaşılmıştır⁴⁰⁰. Neoliberalist hukuk anlayışının bir getirisi olarak, regülasyon faaliyeti yürüten kurumlara yaptırım

s.225., DERBİL, **İdare Hukuku**, s.422. Hatta Kıratlı, güvenliğin sağlanmasını “koruyucu idari hizmet” olarak nitelendirmektedir. Bkz: KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**. Özay ise Onar’ın kamu hizmeti eksenli idare hukuku anlayışına sadık kalarak kolluğun da kamu hizmeti olduğunu iddia etmektedir. Bkz: İl Han ÖZAY, “İdari Kolluk- Adli Kolluk” **İÜHFİM**, C.71, S.1, 2013, s.949.

³⁹⁸ DURAN, **İdare Hukuku**, s.244-245., İsmet GİRİTLİ/ Pertev BİLGİN, **İdare Hukuku**, C.3, Der Yayınları, 2001, s.165- 170. GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.24. Hatta Gözübüyük/ Tan, Balta’nın kayıtlayıcı- yararlandırıcı faaliyet olarak kamu hizmeti ve kolluğa ilişkin ayırım yapmasını esas almaktadır. Bkz: TAN/ GÖZÜBÜYÜK, **İdare Hukuku: C.I**, s.430.

³⁹⁹ Necip Taha GÜR, **İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, s.47.

⁴⁰⁰ GÜR, a.g.e., s.48.

uygulama, yargısal benzeri karar alabilme yetkileri tanınmış ve görece daha aktif rol üstlenerek piyasayı canlandırma amacı güdülmüştür⁴⁰¹. Kıta Avrupası sisteminin yaklaşımına göre, idare kamu hizmetini doğrudan üstlenme ve yürütme tekeli elinde bulundurduğundan ekonomi alanında tamamen müdahaleye kapalı bir anlayış yerine, belirli konularda uzmanlaşmanın sağlandığı kurum ve kuruluşlara denetleme/düzenleme yetkisi verilmiş ve böylece devlet “pasif bir gözlemci” sifata bürünmüştür⁴⁰². Böyle bir yol tercih edilmesinin sebebi ise, merkeziyetçi devlet geleneğinin “bağımsız idari otorite” sistemiyle delinmesinin önüne geçmektir⁴⁰³.

⁴⁰¹ GÜR, s.49. ABD’de yasamanın yürütmeye olan güvensizliğinden dolayı ortaya çıkan BİO’lere verilen yetkilerin sebebi, rekabet, telekomünikasyon gibi alanlarda yargılama yapmanın zorluğu ve belirsizliği nedeniyle bu alanda çıkan uyuşmazlıkların yargı sistemine uyum sağlaması düşüncesidir. Bkz: Ali ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, 2003, s.9.

⁴⁰² GÜR, a.g.e., s.48.

⁴⁰³ Tamer MÜFTÜOĞLU/ Baha KARABUDAK, “İktisat Politikaları Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, **Rekabet Dergisi**, S.11, 2002, s.5. Nitekim, bağımsız idari otoritelere uyuşmazlık çözme, yaptırım uygulama, danışmanlık, gözetim ve denetim, düzenleme yapma gibi yetkilerin verilmesinin, bu kurumların kendi alanlarında söz sahibi olmalarından dolayı işlevsel bir anayasal bir kurum haline getirdiği, bu dengenin ise yargısal denetim ile aşılabileceği, aksi halde ayrı bir “regülasyon hukuku”nun oluşacağı düşünülmektedir. Bkz: Turgut TAN, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, S.2, 2002, s.36. Ayrıca bu kurumlara tanınan yetkilerin, ayrı bir hukuk devleti anlayışını yaratabileceği ve nihayetinde de yasama organının yerine “piyasa bilgilerinden oluşan kurulların egemenliği” söz konusu olabileceğinden, ortaya çıkacak hukuki

Diğer yandan, Kıta Avrupası sisteminde ve Türkiye’de idarenin yine kamu yararına dönük olarak kamu hizmetinin belirli alanlarında arka planda kalması anlamındaki regülasyon, değişkenlik gösteren ihtiyaçlar karşısında hızlı ve daha nitelikli hizmetin sağlanması için özel hukuk tüzel kişilerine devredilen kamu hizmetinden farklılık gösterir. Öyle ki, özel teşebbüslerce yürütülen faaliyetler ve özelleştirmelerden idari rejim bütünlüğünü bozmaması gibi bir sonuç beklenirken, regülasyon faaliyetlerinden kamu yararını gerçekleştirmesi beklenir⁴⁰⁴.

Öte yandan, regülasyon faaliyetinin amacını oluşturan ekonomik kamu yararını “toplumdaki bireylerin sahip oldukları hürriyetleri kullanarak gerektiği gibi sağlayamadıkları zorunlu ihtiyaçlarının karşılanması suretiyle elde edilen yarar” olarak tanımlayabiliriz⁴⁰⁵. Ayrıca ekonomi, kamu ve yarar kavramları “ekonomik kamu yararı”nın bileşenleri olduğu için, “kamunun ekonomik yararı” ifadesi de kavramı karşılamaya müsaittir⁴⁰⁶.

uyuşmazlıkların önünü kesmek adına mevcut sorunların çözülmesinin şart olduğu vurgulanmaktadır. Bkz: M.Ayhan TEKİNSOY, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, C.65, S.2, 2007, s.133.

⁴⁰⁴ GÜR, a.g.e., s.50. Hatta bu yönüyle regülasyon, “idarenin kamu hizmetlerinden çekilmesi sonucu kalan hassas alanların üzerindeki kolluğu aşan boyuttaki denetimi” olarak tanımlanmaktadır. Bkz: Cenk Y. ŞAHİN, **Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, s.17.

⁴⁰⁵ Hasan Nuri YAŞAR, **İmar Hukuku**, Filiz Kitabevi, 2008, s.117.

⁴⁰⁶ Halit UYANIK, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, Oniki Levha Yayınları, 2013, s.17.

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin kurulmasındaki amaçlardan biri olan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik kamu yararı arasındaki dengeyi tutturma çabası, uygulamada ne yazık ki bu amaca ulaşmak şöyle dursun, tersine kamusal müdahaleleri artırır hale gelmiştir⁴⁰⁷.

İdari kolluk faaliyeti ile regülasyon arasındaki ilişkinin kesiştiği nokta ise temel hak ve özgürlüklere müdahale ve yürütülen faaliyetin amacı bakımındandır. Regülasyon, temel hak ve özgürlükleri bireylerin bu haklardan yararlanmalarını sıralama ve düzenleme noktasında yürütülürken, idari kolluk özgürlükleri sınırlayarak esasında daha iyi faydalanma olanağı sunmaktadır. Her iki faaliyet türünde de esasında Kıta Avrupası sistemindeki merkezîyetçi geleneğin bir getirisi olarak hukuki denetim mekanizmaları mevcuttur. Bu açıdan Amerika’daki regülasyon anlayışı, Türkiye’deki bağımsız idari otorite geleneğinden ayrılır.

Bir diğer benzerlik regülasyonun kamu yararı amacını gütmesi, idari kolluğun ise kamu düzenini sağlama veya yerine getirme amacıyla yürütülmesi noktasındadır. Her ne kadar kamu düzeni kendine has özellikler taşısa da esasında kamu yararına yöneliktir. İdari kolluk ile regülasyon faaliyetinin temel hak ve özgürlükler ile faaliyetin amacı bakımından benzerlikler taşıması, esasında idarenin faaliyetlerinin kamu hizmeti yürütmesinden kaynaklanmaktadır.

C. Jandarmanın Yürüttüğü Faaliyet Kolluk mu Kamu Hizmeti mi?

Jandarmanın yürüttüğü faaliyetin niteliğini belirlemek kolluk veya kamu hizmeti faaliyeti yürütüp yürütmediğini tespit etmekle mümkün olabilir. Yukarıda yaptığımız açıklamaları dikkate alacak olursak, kamu gücünün sağladığı yetkilerle kolluk

⁴⁰⁷ UYANIK, a.g.e., s.98.

kuvvetlerinin doğrudan temel hak ve özgürlüklere müdahale edebilme imkanının varlığı aslında kolluğun kamu hizmetinden ayrı bir faaliyet olduğunu düşündürmektedir. Diğer yandan, kamu yararının kamu düzenini de kapsar nitelikte bir kavram olması her ne kadar kamu hizmetiyle kolluğu ayırmada bir ölçüt gibi görünse de, bu yaklaşım da şekli bir değerlendirme olduğundan pek gerçekçi değildir.

Anayasa Mahkemesi ise kolluğu tartışmaya açık bırakmayacak şekilde tipik bir kamu hizmeti olarak değerlendirmekte ve teşkilat, personel gibi konularda çıkan uyuşmazlıklara kamu hizmetine mahsus ilke ve kuralları uygulamaktadır⁴⁰⁸. AYM bir kararında jandarma erlerinin evliliklerinin izne tabi olmasına ilişkin düzenlemenin iptal edilmesi gerektiği iddiasını değerlendirirken “kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilebilmesi için sınırlayıcı hükümler koyulabileceğini” dile getirerek teklifi reddetmiştir⁴⁰⁹. Başka bir kararda ise AYM, jandarmanın görevinin “*genel güvenlik ve asayişini korumak, kanun ve nizamlar hükümlerinin yerine getirilmesini sağlamak ve bunlara dayanan hükümet buyruklarını yerine getirmek*” olarak ifade etmekle birlikte, kolluk ayrı bir faaliyet olarak değerlendirilmek yerine bu açıklamalardan sonra jandarmanın da yürüttüğü faaliyetin kamu hizmeti olduğuna kanaat getirmiştir⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ KARAHANOGULLARI, **Kamu Hizmeti Kavramı**, s.76.

⁴⁰⁹ Bu kararda kolluk faaliyetinin mahkemece ayrı bir idari faaliyet olarak düşünülmediğini ve “kamu hizmetinin gerekleri” ibaresinin temel hak ve özgürlükleri sınırlamada bir ölçüt olarak değerlendirildiğini gözlemliyoruz. Bkz: AYM, T.5.4.1965, E.1965/2, K.1965/24.

⁴¹⁰ Mahkemenin bu kararı, sıraladığı görevlerde esasında kolluk tanımı yapması, ancak hukuki nitelendirmede kamu hizmetini kullanması açısından düşündürücüdür. Ancak sonraki kararlarından anlaşıldığı kadarıyla mahkeme kolluğu bir kamu hizmeti olarak kabul etmektedir. Bkz: AYM, T.26.3.1974, E.1973/ 32, K.1974/11.

Danıştay da kolluk-kamu hizmeti ayrımı yapmayı tercih etmemektedir. Bu yaklaşımdaki başlıca neden iki faaliyette de ortaya çıkan zararın tazmin edilmesinde aynı ilkelere başvurulması olabilir⁴¹¹. Hatta bir kararında “...idarenin görev ve faaliyet alanında, mal ve can güvenliğinin korunmasına yönelik hizmetlerin...” ifadesi kullanılarak mahkeme, Anayasa Mahkemesiyle aynı kanaatte olduğunu ifade etmiştir⁴¹².

⁴¹¹ KARAHANOGULLARI, a.g.e., s.80.

⁴¹² Danıştay 10.D, T.6.11.1997, E.1996/2383, K.1997/4163.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YETKİ VE GÖREV ALANININ SINIRLANMASI BAKIMINDAN JANDARMANIN GÖREV VE FAALİYET ALANINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

I. JANDARMANIN GÖREV VE FAALİYET ALANI

A. Genel Olarak

Jandarmanın polisin yetki ve görev alanı dışında faaliyet göstereceği daha evvel de dile getirildiği üzere 2803 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde⁴¹³ açıklanmış, görev türleri ve sınırları da Yönetmelikte düzenlenmiştir. Buna göre, jandarmanın üstlenmiş olduğu görevler niteliği itibariyle tam olarak ne askeri bir örgütlenmeye ne de kolluk teşkilatına hasredilebilir⁴¹⁴. Zira, düzenleme jandarmanın mülki, adli ve askeri görevlerinden bahsetmektedir. Mülki ve adli görevler emniyet ve asayiş sağlama amacıyla bağdaşır nitelikteyken, askeri görevler içeriğinin nasıl doldurulacağına bağlı olarak, jandarmayı TSK'nin bir unsuru haline dönüştürebilecek niteliktedir.

Kırsal bölgelerde görevlendirilen jandarmanın, güvenliği kısa sürede sağlamada bir avantaj olduğu düşünülse de, görev alanının geniş bir yelpazeye yayılması haberleşme ve lojistik açısından bazı sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Özellikle son yıllarda

⁴¹³ 2803 sayılı Kanun m.10: “*Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; Polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.*”

⁴¹⁴ Ahmet Hamdi AYDIN/ Sadegül DURGUN/ Uğur BUCAK, “Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına Hızlı Uyum”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, 13.Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı, 2019, s.70.

düzensiz göç, terör faaliyetleri gibi eylemlerde jandarmanın görev sahasının genişlediği ifade edilebilir. Suriye'den Türkiye'ye gelen mültecilerin barınmaları aşamasında jandarma etkin rol üstlendiğinden, göç yönetim sürecine de katkıda bulunmuştur⁴¹⁵. Modern devlet, küreselleşme gibi etkiler jandarmanın görev alanı da oldukça çeşitlendirmiştir. Örneğin Türkiye'nin turistik açıdan cazip bir ülke olmasından dolayı, suç oranları da bu bölgelerde oldukça artmış, bu yüzden önleyici kolluk kuvvetlerinin görevleri de ayrıca önem kazanmıştır. Bu sebeple ortaya çıkan “turizm jandarması”, jandarmanın görev alanının değerlendirilmesi açısından elzemdir. Zira, ülkemizde turistik bölgeler ekseriyetle jandarmanın görev alanı içerisinde yer almaktadır. Bu bölgelerde oluşturulacak ayrı bir jandarma teşkilatına, teçhizata da ihtiyaç vardır, zira çevre suçları, kaçak yapılaşma vs. gittikçe artış göstermektedir⁴¹⁶.

Öte yandan, kamu düzenini bozucu faaliyetlerin engellenmesi amacı, görev yapılan bölgedeki halkı ve yaşam tarzlarını tanımak yoluyla gerçekleştirilebilir. Halkla proaktif ilişkiler⁴¹⁷ anlamına gelen bu süreç, suçun önlenmesi hususunda jandarmaya yardımcı konumdadır. Bunun için görev yapılan bölgedeki örf ve adetlerin, sosyoekonomik durumun biliniyor olması, halkla iletişim kurmayı kolaylaştıracağından,

⁴¹⁵ Yusuf KÜÇÜKBAŞOL/ Haydar PEKDOĞAN, “Türkiyenin Göç Yönetim Süreci ve Jandarmanın Dönüşümü”, **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.18, S.2, 2019, s.899- 900.

⁴¹⁶ Muhittin TATAROĞLU/ Eyüp SUBAŞI, “Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması”, **Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.16, S.2, 2009, s.91-92.

⁴¹⁷ Bu ibarenin anlamı ve jandarma ile halkın ilişkilerinin detaylıca incelendiği bir çalışma için bkz: K. Özkan ERTÜRK/Muradiye BULUT, “Proaktif Halkla İlişkiler Faaliyeti Olarak Jandarma Hizmeti”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.1, S.1, 2012, s.95-118.

suç kültürünün de oluşmasını engelleyerek jandarmanın görevini yerine getirmesini mümkün kılacaktır. Bu açıdan bakıldığında, görev yapılan bölgedeki halkla ilişki kurmak da toplum destekli kolluk anlayışının bir sonucu olarak jandarmanın görevlerinden sayılabilir⁴¹⁸.

Jandarmaya Kanunla verilen adli, askeri ve mülki görevler dışında özel kolluk kuvvetlerinin sorumluluk alanlarında görev kurallarındaki ihlaller ve suç işlenmesi gibi hallerde de jandarmanın görevli olduğu varsayılmaktadır⁴¹⁹. Bu kural jandarmanın genel kolluk kuvveti olmasıyla ilişkilendirilebilir. Ayrıca Yönetmeliğin 10 uncu maddesine göre, jandarmanın sorumluluk alanının belirlenmesine mülki idari amirlerce kurulacak bir Komisyon karar verir⁴²⁰.

⁴¹⁸ ERTÜRK/ BULUT, “Proaktif Halkla İlişkiler Faaliyeti Olarak Jandarma Hizmeti”, s.112-114., Aytaç YALMAN, “Jandarma ve Demokrasi Konulu Kolokyumun Düşündürdükleri”, **Jandarma Dergisi**, S.92, 2000, s.11-13.

⁴¹⁹ Yönetmelik m.9/1 : “(1) Jandarma sorumluluk alanı dışında olmakla birlikte;
a) Polis teşkilatı kurulmamış olması nedeniyle,
b) Özel kolluk kuruluşlarının sorumluluk alanına giren yerlerde, jandarmayı ilgilendiren ihlal ya da suç işlenmesi nedeniyle,
c) Özel kolluk kuruluşlarının sorumluluk alanına giren konularda, bu kuruluş ve kuvvetlerin yokluğundan ötürü meydana gelen ihlal ya da suçlar nedeniyle, jandarmanın görevlendirilmesi ya da kendiliğinden olaya elkoyması mümkündür. Bu gibi durumlarda jandarmanın görev yaptığı o yer, jandarmanın görev alanı sayılır.”

⁴²⁰ Yönetmelik m.10/2 ve 10/3 : “...il ve ilçelerdeki jandarma ve polis sorumluluk alanlarının sınırları, ilçelerde kaymakam, illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında jandarma ve emniyet temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Komisyon, vali veya kaymakamın çağrısı üzerine toplanır.

Görev alanına ilişkin bir diğer durum ise özellikle 6360 sayılı Kanunla⁴²¹ birlikte büyükşehir belediye sayılarının artırılarak ülke genelinde kırsal bölgenin daraltılmasıyla birlikte, polisin görev alanının genişleyip genişlemediği ve bu yüzden jandarmanın görev alanının da daralmış olup olmadığıdır. Öncelikle, 6360 sayılı Kanunla getirilen en büyük değişikliğin toplamda yirmidokuz ilde il özel idareleri, köy ve belde belediyelerinin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin “büyükşehir ilçe belediyesi” haline getirilmesi olduğu ifade edilmelidir⁴²². Bu değişiklik literatürde pek çok tartışmaya yol açmıştır. Örneğin, yerel yönetim biçiminin Anayasal temelinin olmasından⁴²³ dolayı, Anayasada herhangi

Büyükşehir, il veya ilçe belediyesi kurulması, kaldırılması ya da kentleşme veya diğer sebeplerle sınırlarda değişiklik olması halinde, değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde sorumluluk alanları yeniden düzenlenir.

(3) Komisyon tarafından alınan kararlar İçişleri Bakanının onayıyla yürürlüğe girer. Belirlenen sorumluluk alanlarının sınırları karara eklenen bir harita veya kroki üzerinde gösterilir.”

⁴²¹ Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. K.T.12.11.2012- R.G.6.12.2012.

⁴²² Kemal GÖZLER, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmidokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur? “, **Legal Hukuk Dergisi**, C.11, S.122, 2013, s.37.

⁴²³ AY m.127/1: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”

bir değişiklik yapılmaksızın il özel idareleri, köy ve belde belediyesi yönetimlerinin kaldırılması hukuka aykırıdır⁴²⁴. Üstelik köy ve il halkının belediye halkına dönüştürülmesi, “mahalli müşterek ihtiyaç”ların karşılanması, köy ve il halkınca seçilen karar organları vasıtasıyla yerine getirildiği düşünüldüğünde de Anayasaya aykırılık söz konusu olabilecektir.

Türk idari teşkilat yapılanmasının Fransız idari teşkilatından mülhem olduğu düşünüldüğünde, kamu tüzel kişiliğinin idare hukukunun başat kavramlarından biri olmasından dolayı bu değişiklik tekrar değerlendirilirse, tüm idari birimlerin büyükşehir belediyesi yapılanması altında toplanmasının isabetli sonuçlar yaratmadığı ortaya çıkacaktır⁴²⁵.

Esasında köylerin de şehir sınırlarına dahil edilmesi ile beraber jandarmanın görev alanının daralacağı ve artık mahallelerde polisin asayişini sağlamakla mükellef olduğu ilk olarak akla gelmektedir. Ancak, polisin kırsal kesimlerde de kamu düzenini sağlama görevinde yeteri kadar teçhizat ve personelinin bulunmadığı düşünüldüğünde, teorik

⁴²⁴ GÖZLER, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, s.40-43.

⁴²⁵ GÖZLER, a.g.e., s.80-82. Kanun koyucunun iktisadi amaçlarla bu değişikliğe gitmesinin uzun vadede kamu hukuku kültürünü zedeleyeceği düşünülmekte ve ayrı kamu tüzel kişiliği olan yapılanmalarda karar organlarının da bizatihi kendilerince belirlenebilmesi demokratik yönetim biçimlerinin de özelliklerindedir. Bkz: Ozan ZENGİN, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2, 2014, s.115. Esra DİK, “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, C.38, S.1, 2014, s.98.

olarak polisin görevli olduğu düşünülse de uygulamada imkanların sınırlı olduğu görülecektir⁴²⁶.

Üstelik, 2803 sayılı Kanunla mülki idari amirlere polisin olmadığı alanlarda jandarmanın da yetkili sayılabilmesine ilişkin verilen yetkilerle durum değiştirilmeye müsait hale gelmiştir. Bu yetkinin de görev alanındaki karışıklığı gidermeye yönelik olduğu düşünülebilir.

Değişikliğin nedenleri ve sonucu değerlendirildiğinde, mahalli idarelerdeki yönetim anlayışının revize edilmesinin jandarmanın sivilleşme gerekçelerinden biri olduğu gerekçesi akla gelmektedir. Zira, her iki değişimin altında yatan sebep değişen idare zihniyetidir.

1. Mülki Görevler

2803 sayılı Kanuna göre, mülki görevlerde mülki amire tabi olan jandarma⁴²⁷, kamu düzeninin devamlılığı için gereken önlemleri almakla mükelleftir. Bu görevleri

⁴²⁶ Ahmet UÇAR/ Rasim AKPINAR/ İsmail BAŞARAN, “6360 Sayılı Kanun Sonrası Kır- Kent Ayrımı Bakımından Jandarmanın Görev ve Sorumluluklarının Değerlendirilmesi”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.11, S.30, 2019, s.728.

⁴²⁷ Kanunun 7 inci maddesinde genel olarak mülki görevlerden bahsedilmekle beraber, Yönetmeliğin 11 inci maddesinde sıralı halde bu görevlerin neler olduğu açıklanmıştır.

“(1) Jandarma;

a) Halkın can, ırz ve malını korur.

b) Suç işlenmesini önlemek ve kamu düzenini sağlamak için gerekli önlemleri alır.

c) Asayiş, kamunun ve kişilerin güvenliğini ve konut dokunulmazlığını korur.

yerine getirirken jandarma personeli, devriye görevini aksatıcı faaliyetlerde bulunamaz, suçüstü hallerde müdahale eder ve adli makamlara acele olarak bildirimde bulunması gerekir. Bu haller aynı zamanda mülki görevlerin sınırları olarak değerlendirilebilir.

Diğer yandan, mülki görevler Kanunda her ne kadar “önleyici kolluk hizmeti” olarak sınırlansa da bunlar, Yönetmelikte özel kanunlarca verilen görevleri toparlamak için, onbir madde halinde ayrıca bir kategorizasyona tabi tutulmuştur⁴²⁸.

ç) Anayasada ve kanunlarda düzenlenen hak ve hürriyetlerin güvenli şekilde kullanılması için gerekli önlemleri alır.

d) Kamunun huzur ve sükûnunu bozan, kanunlara aykırı eylemlere engel olur.

e) Yardım isteyenlere, korunmaya muhtaç çocuklarla yardım gereken küçüklere, engelli, hasta, yaşlı kimselerle, düşkün ya da kimsesizlere ve yabancılara yardım eder.

f) Her türlü kaçakçılığa engel olur.

g) Ceza infaz kurumlarının dış korumalarını sağlayıcı önlemleri alır, tutuklu ve hükümlülerin sevk ve nakilleriyle muhafazalarını sağlar.

ğ) Emniyet ve asayişin sağlanması, suçların ortaya çıkarılması, işlenmiş suçlarda failerin tespiti ve yakalanması maksadıyla istihbarat toplar, diğer istihbarat ve kolluk birimleri ile işbirliği yapar, bilgi paylaşır.

h) Suçların önlenmesi maksadıyla diğer kolluk birimleri, kamu kurumları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapar ve projeler yürütür.

ı) Trafik hizmetlerini yürütür, meydana gelen trafik kazalarıyla ilgili işlemleri yapar.”

⁴²⁸ Bu görevler şunlardır: halkın can, ırz ve mallarının korunması, olağanüstü durum ve olaylara ilişkin görevler, bulaşıcı hastalıklar ve kuduz ile akıl hastalarının sevkine ilişkin görevler, konut dokunulmazlığına ilişkin görevler, hak ve hürriyetlerin korunmasına ilişkin görevler, ateşli silahlar, bıçaklar ve diğer aletler ile av tüfeklerine ilişkin görevler, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ilişkin görevler, internet toplu kullanım

2. Adli Görevler

Jandarma aynı zamanda adli kolluk görevini de ifa ettiğinden, adli görevlerde Cumhuriyet Savcısının emir ve talimatlarına uygun hareket etmekle mükelleftir. Bu kapsamda jandarma, suçun soruşturma aşamasında alınacak tedbirleri uygulama görevini yerine getirdiğinden, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununa göre hareket etmek gerekir. Adli görevler aynı zamanda jandarmanın hem adli hem de idari kolluk olmasından dolayı adli kolluk göreviyle ilişkilendirilebilir⁴²⁹.

3. Askeri Görevler

Jandarmanın TSK ile bağı ortadan kalktıktan sonra askeri görevleri kanun ve CBK ile verilecek görevlerle sınırlandırılmıştır. Ancak savaş ve seferberlik hallerinde CBK ile belirlenecek birlikler kuvvet komutanlıklarının emrinde görev yapabilir, ayrıca sağlayıcılarının denetimine ilişkin görevler, gürültünün yasaklanmasına ilişkin görevler, yardım gerekenlere ilişkin görevler, özel güvenlik ve özel kolluk teşkilatlarının görev alanına giren konulara ilişkin görevler, ceza infaz kurumlarının dış korunmasına ilişkin görevler, tutuklu ve hükümlülerin soruşturma ve duruşmaya götürülmesine ilişkin görevler ve diğer mülki görevler. Bu görevlerin kaynağını teşkil eden özel kanunlardan bir kısmı ise şu şekildedir: 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (R.G.15.5.1959), 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu (24.4.1930), 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu (11.6.2010), 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu (R.G.24.5.1983), 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun (R.G.8.3.2012)...

⁴²⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku: C.II**, s.488.

Genelkurmay Başkanının talebi ve İçişleri Bakanının onayıyla da jandarmaya askeri görevler izafe edilebilir⁴³⁰. Değişikliklerden önce ise, jandarma TSK'nin görev çağrısında bulunması halinde askeri birlik olarak görev yapmaktaydı.

4. Jandarmanın Uluslararası İşbirliği Kapsamındaki Görevleri

Uluslararası işbirliği sağlamak amacıyla Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz tarafından 1994 yılında kurulan FIEP (International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status) Türkiye'yi de 1997 yılında önce "Gözlemci Üye" 1998'de ise üyeliğe kabul etmiştir. Dönem Başkanlığı, Sekreteryaya ve Genel Komutanlar Yüksek Konseyi organlarına sahip olan oluşum, İnsan Kaynakları, Hizmet İçi Teşkilatlanma gibi komisyonlar vasıtasıyla çalışmalarını sürdürmektedir. Jandarma Genel Komutanlığı da bu komisyonlarda aktif olarak rol almakta ve çalışmalara katılım sağlamaktadır⁴³¹.

Ayrıca 2006 yılında kurulan Avrupa Jandarma Kuvvetinin (Eurogendfor/ Egf) gözlemci üyesi olan Türkiye, anlaşma kapsamında "barışı destekleme hareketleri"nda da aktif rol üstlenmektedir. Kuruluş, NATO ve ABD'den bağımsız olarak çalışmayı hedeflemekte ve bu doğrultuda "stratejik ve politik", "operasyonel" ve "taktik" olmak üzere üç seviyeli bir teşkilatlanmayı tercih etmiştir. Bunun için kısa süreli hedefler koyarak, sürekli hale gelmeyecek kolluk kuvvetleriyle kamu düzenini korumak ve eğer

⁴³⁰ 2803 sayılı Kanununun m.8/2: "Ayrıca, Jandarma birlikleri; Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanının, illerde ise garnizon komutanının talep etmesi halinde valinin onayıyla kendilerine verilen askeri görevleri de yaparlar."

⁴³¹ <https://www.jandarma.gov.tr/kurumlar/jandarma.gov.tr/Jandarma/uluslararasi%20iliskiler/FIEP.pdf>. S.e.t.17.04.2020., <http://www.fiep.org>. S.e.t.17.04.2020.

bozulduysa tekrar sağlamak amaçlı faaliyet göstermektedir. Bu kapsamda Bosna- Hersek, Haiti, Afganistan, Sahel Mali, Orta Afrika Cumhuriyetinde toplamda yüzbir personel ile çalışmalara katılım sağlanmıştır⁴³².

Türkiye, aynı zamanda Avrasya Bölgesini içerir bir “Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri” kurma düşüncesiyle 2013 yılında, kurucu üyelerinin başharflerini içerir şekilde TAKM (Türkiye, Azerbaycan, Kırgızistan, Moğolistan) adlı bir uluslararası örgüt kurmak için öncü olmuştur. Hem jeopolitik konumu, hem de sosyo-kültürel altyapısı itibariyle Türkiye’nin bir köprü vazifesi görmesi uluslararası kuruluşlarda da aktif rol üstlenmesinin sebebi olarak düşünülebilir.

Jandarma, Birleşmiş Milletler, NATO ve Avrupa Birliği bünyesinde oluşturulan “Barışı Destekleme ve Koruma” Harekatı ile de uluslararası alanda yardımlarını sürdürmektedir. Özellikle Afganistan ve Bosna-Hersekte hali hazırda görevlendirilen jandarma personeli mevcuttur⁴³³.

Dünya genelinde jandarma ve askeri kolluk kuvveti bulunan elli yedi ülkenin yirmialtısında mülki, adli ve askeri görevler söz konusuysen, geri kalan otuzbir ülkede kolluk kuvvetlerine adli görevlerin verilmediği gözlemlenmektedir. Ayrıca, yine yaygın bir yöntem olarak jandarma kuruluşlarının hem merkezi idareyle, hem de askeri kökenli

⁴³² https://www.jandarma.gov.tr/kurumlar/jandarma.gov.tr/Jandarma/2017_AJK.pdf.

S.e.t.17.04.2020.

⁴³³ Bu kapsamda; NATO ile işbirliği kapsamında Afganistanda 61, NATO ve AB ile işbirliği kapsamında ise Bosna- Hersekte 4 personel görev yapmaktadır. Ayrıca Jandarma Genel Komutanlığı ile yapılan anlaşmalarda yükümlülük şartlarından biri olarak Azerbaycanda da 25 personel eğitim timi olarak çalışmaktadır. Bkz: <https://www.jandarma.gov.tr/uluslar-arasi-iliskiler>. S.e.t. 17.04.2020.

kuruluşlarla bağlantısının varlığı göze çarpmaktadır. Türk jandarmanının da bu özellikleri taşımasının özellikle barış operasyonlarında kolaylıklar sağladığı düşünülmektedir⁴³⁴.

B. Görev Alanına İlişkin Yargı Organlarının Görüşü

Danıştay jandarmanın görev alanının ülkenin kırsal kesimlerinden oluştuğundan bahisle, özellikle çevre hukukunu ilgilendiren konularda Bakanlığın denetim yetkisini kullandığı ve idari para cezası verdiği hallerde genellikle yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığına hükmetmektedir. Nitekim, bir işletmenin atıklarını boş bir arazide biriktirmesi üzerine, 2872 sayılı Çevre Kanununa⁴³⁵ dayanarak jandarmanın denetim yaparak idari para cezası vermesinden dolayı açılan bir davada, denetimin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca görevlendirilen bir çevre denetim ekibince hazırlanacak “Çevre Denetim Tutanağı”na dayalı olarak yapılabileceğinden bahisle, Danıştay jandarmanın denetim yetkisinin bulunmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin davanın reddedilmesi kararını bozmuştur⁴³⁶. Ancak aynı karardaki karşı oy yazısında, konusu suç teşkil eden fiillerin tespit edilmesi görevinin jandarmanın genel kolluk kuvveti niteliğiyle ilişkilendirilerek kararın isabetli olmadığı kanaatine varılmıştır⁴³⁷. Yine bir başka karar,

⁴³⁴ G. L. BORGNE, "La Gendarmerie Face Aux Nouvelles Exigences De La Securite, Revue Défense Nationale, May S.5, 2004, s.173. Nakleden: AYDIN/DURGUN/BUCAK, "Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına Hızlı Uyumu", s.75.

⁴³⁵ R.G.11.8.1983.

⁴³⁶ Danıştay 14.D., T.27.12.2018, E.2018/4132, K.2018/ 8232.

⁴³⁷ Karşıoyun ilgili kısmı şu şekildedir: "...jandarmanın sorumluluk alanlarında kamu düzenini korumak, asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak ve bunun

salep bitkisinin izinsiz olarak toplanması üzerine 2872 sayılı Kanunun ihlal edildiğine dayanılarak jandarman tarafından idari para cezası verilmesiyle ilgilidir. Mahkeme bu davada da jandarmanın yetkisiz olduğuna karar vermiştir, ancak yine bu kararda da aynı gerekçeyle karşı oy yazısı mevcuttur⁴³⁸.

C. Görev Alanındaki Değişiklikler

Esas değişiklikler teşkilat ve yetki bahsinde olduğundan, jandarmanın görev alanında esasında ciddi bir değişim yaşanmamıştır. Kırsal bölgelerdeki görev alanı devam etmektedir, ancak bağlı olduğu kolluk makamı değişiklik gösterdiğinden görev tanımı da özellikle askeri görevler konusunda zaman zaman değişiklik gösterebilmektedir.

_____ için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak görevinin bulunduğu, çevrenin korunmasına ve kirletilmesinin önlenmesine yönelik uygulamaların kamu düzenine ilişkin olduğu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çevre denetimi ile ilgili görevli personel kapasitesinin sınırlı olması nedeniyle geniş bir alanı kapsayan ülkenin kırsal alanlarında çevre denetiminin yeterince ve sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı da dikkate alındığında jandarmanın Çevre Kanunu kapsamındaki konusu suç teşkil eden fiil ve uygulamaları tespit yetkisi ve görevi bulunduğu jandarmanın yetkisiz olduğu gerekçesiyle kararın düzeltilmesi isteminin kabulünü gerektirecek bir sebep olmadığı...”

⁴³⁸ Danıştay 14.D., T.3.7.2018, E.2017/4053, K.2018/5037. Aynı yöndeki diğer karar ve karşı oy yazısı için bkz: Danıştay 14.D., T.20.3.2018, E.2015/ 10522, K.2018/1671.

II. KOLLUK YETKİLERİNİN YARIŞMASI AÇISINDAN KOLLUK PERSONELİNİN GÖREV ALANININ BELİRLENMESİ

A. Kolluk Yetkilerinin Yarışması

Kavramsal olarak Fransız literatüründen Türk doktrinine kazandırılan ve aynı alanda görevli kolluk görevlilerinin faaliyet kabiliyetlerinin incelenmesi anlamında kullanılan “kolluk yetkilerinin yarışması” kavramı, “kolluk yetkilerinin çatışması”ndan farklılık göstermektedir⁴³⁹. Çatışma halinde her iki kolluğun da yetkili olması ve dolayısıyla yetkiyi kullanacak birimin belirsizliği söz konusuysen, yarışma hali faaliyet gösterilecek alana ilişkin bir belirsizliktir. Bu belirsizlik, merkezi idare kolluk birimleri arasında söz konusu olabileceği gibi, özel idari kolluk-genel idari kolluk, mahalli idare kollukları-merkezi idare kolluğu gibi çeşitli kombinasyonlarda mümkündür. Ancak, konumuzun jandarma ile ilgili olmasından dolayı, çalışmanın bu kısmı genel idari kolluk-özel idari kolluk yetkilerinin yarışmasını incelemeye ayrılmıştır.

Faaliyet konusu bakımından hem genel idari kolluğun, hem de özel idari kolluğun alanına giren bir durumda hangi kolluk gücünün yetki kullanabileceği çeşitli kriterlere göre belirlenmektedir⁴⁴⁰. Örneğin, bazı hallerde özel kolluk yetkisi genel kolluğu yetkisiz kılar. Bu konuda Gözler, belirleme yapabilmek için düzenlemenin amacına bakmak

⁴³⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku: C.II**, s.551. Kolluk yetkilerinin çatışması halinde, kolluk otoriteleri arasındaki altlık- üstlük ilişkisi var ise ast makam üst makamın faaliyet alanına müdahalede bulunamaz. Bkz: ATAY, **İdare Hukuku**, s.685.

⁴⁴⁰ GÖZLER, a.g.e., s.556.

gerektiğini düşünmektedir⁴⁴¹. Eğer kanun koyucu özel kolluğu yetkili kılmak amacıyla düzenleme yapmışsa, genel idari kolluk yetkisi arka planda kalacaktır.

Bazı hallerdeyse özel idari kolluk yetkisi ile genel idari kolluk yetkisinin beraber kullanılması söz konusudur. Bu ihtimalde, genel kolluk yetkisi kamu düzenini bozan bir durumda “yasaklayıcı” olmaya daha meyillidir, zira özel idari kolluğun amacı kamu düzenini içerse de daha dar kapsamlıdır. Üstelik kamu düzenini bozucu bir faaliyet beldeden beldeye değişkenlik gösterebileceğinden, genel kolluğun amacı belde sükununu korumak iken, özel idari kolluk faaliyet konusundaki amaca odaklıdır, bu sebeple bazı hallerde her iki kolluk yetkisi kullanılabilir, ancak genel idari kolluk yetkisinin özel idari kolluk yetkisine göre yasaklama, durdurma gibi kayıtlayıcı kararlar verebilme imkanı mevcuttur⁴⁴². Yine bölgesel özelliklerden dolayı bazı hallerde genel idari kolluk, özel idari kolluğun yerine geçerek karar verme imkanına sahip olabilir, bu durum da somut olaya göre şekillenir⁴⁴³.

Diğer bir ihtimalde ise genel idari kolluk aynı zamanda özel idari kolluk yetkisine sahip olabilir, bu durum iki yetkinin de aynı anda kullanılmasına engel değildir. Diğer bir deyişle, aynı makam faaliyet konusunun bir kısmında genel idari kolluk yetkisi kullanabilecekken, diğer bir kısmında da özel idari kolluk yetkisi kullanabilecektir⁴⁴⁴. Örneğin Fransız Danıştay önüne giden bir davada, mahkeme belediye başkanının hem genel kolluk makamı olarak “Belediye Kanununu”nun verdiği yetkileri kullanabilme,

⁴⁴¹ GÖZLER, a.g.e., s.557. Ancak kanun koyucunun niyetini okumanın ne şekilde mümkün olduğunu belirlemek noktasında somut ölçütler getirmek zordur. Bkz: ATAY, **İdare Hukuku**, s.685.

⁴⁴² GÖZLER, a.g.e., s.558-559.

⁴⁴³ GÖZLER, a.g.e., s.559., ATAY, a.g.e., s.686.

⁴⁴⁴ GÖZLER, a.g.e., s.559-560., ATAY, a.g.e., s.686.

hem de özel kolluk olarak kırsal alandaki “arı kovanı sahiplerine kişilerin ve hayvanların güvenliği için gerekli tedbirleri almasını emretme” yetkisini aynı anda kullanabileceğine hümetmiştir⁴⁴⁵.

B. Polis ve Jandarmanın Görev Alanı

Güvenlik düzeyi açısından polis ile askeri kökenli kolluk kuvvetleri arasında bir ayırım yapılması gerektiği açıktır. Polis genel anlamda ulusal ve iç güvenliğin tesisinden sorumlu olduğundan, suçun soruşturma ve kovuşturma aşamalarında görev almaktadır. Elbette bu açıklama, polisin suç örgütleriyle mücadelede uluslararası alanda işbirliği yapmadığı anlamı taşımamaktadır⁴⁴⁶. Özellikle Avrupa Komisyonunca yayımlanan ilerleme ve tavsiye raporlarında da dile getirildiği gibi, polisin bu konuda jandarma gibi askeri kökenli kolluk kuvvetlerine nazaran belirgin bir farklılık taşımadığını ifade etmek gerekir. Bu durumun dış güvenlik açısından önem taşıyan konularda görev ayrımının yapılmamasıyla ilgili olduğu söylenebilir.

Jandarmadaki sivil gözetim eksikliği polis için de eleştiri konusudur. Polis personelinin mesleğe ve meslek etiğine uygun olmayan davranışlarının yine polis makamına, özellikle karakollara, şikayet edilebilir olmasının sivil denetimde ciddi eksiklik olduğu ve bu durumun halkla ilişkiler açısından sorun yaratan bir durum olduğu

⁴⁴⁵ GÖZLER, a.g.e., s.559.

⁴⁴⁶ Aslan Onur NACAĞ, “Yirmibirinci Yüzyıl Ortak Güvenlik Ortamı: Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri İçin Planlama Önerileri”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, C.4, S.1, 2015, s.5.

düşünülmektedir. Zira bağımsız bir makamca denetim yapılabilmesi imkanı mevcut durumda mümkün değildir⁴⁴⁷.

Jandarma ise sahip olduğu askeri kültür sayesinde⁴⁴⁸, uluslararası işbirliği projelerinde hem iç hem de dış güvenliğin sağlanmasında daha çok tercih edilen bir kolluk kuvvetidir⁴⁴⁹. Özellikle Soğuk Savaş Döneminden sonra dünya genelinde savunma yöntemlerinin silahlanma dışında “bölgesel ve ayrılıkçı çatışmalar” gibi faaliyetlere dönüşmesiyle kolluk kuvvetlerinin de görev alanını çeşitlendirmiş ve belirsiz hale getirmiştir. Bu noktada görev ayırımından ziyade işbirliği ilişkileri ayrıca önem kazanmaktadır, ancak yine de yetenek temelli yaklaşımla hareket edilmesi daha doğru olacaktır⁴⁵⁰.

2803 sayılı Kanununun 9 uncu maddesinde ise jandarmaya verilecek tüm kararların kanuni dayanağının olması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak yetkiye ilişkin düzenlemelerin Yönetmelik hükümleri ile belirlendiği, boşluk olan hususlarda ise 2559 sayılı Kanunun tamamlayıcı olacağı düşünüldüğünde yetkinin usule uygun tesis edilmediği ve hukuken sakat olduğu ifade edilmelidir.

⁴⁴⁷ M.Kerem OSMANOĞLU, “Uluslararası Belgeler Işığında Polis ve Vatandaş İlişkisi”, **GÜHFD**, C.17, S.1-2, 2013, s.1582.

⁴⁴⁸ Her ne kadar son düzenlemelerle jandarmanın TSK ile olan bağı ortadan kaldırılmışsa da, askeri hiyerarşi ve usullerin devam ettiği düşünüldüğünden bu ifadeye yer verilmiştir.

⁴⁴⁹ NACAĞ, “Yirmibirinci Yüzyıl Ortak Güvenlik Ortamı: Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri İçin Planlama Önerileri”, s.5. Bu durumun aynı zamanda suç önleme, halkla ilişkiler, iletişim faaliyetleri, istihbarat gibi hususlarda jandarmanın özel eğitim almasıyla ilgili olduğu düşünülmektedir. Zira savaş dışı hareket görevleri bu açıdan jandarma için biçilmiş kaftandır.

⁴⁵⁰ NACAĞ, a.g.m., s.18.

Diğer yandan, polis ile jandarma arasındaki görev paylaşımının geçici süreliğine birbirlerinin yerine çalışmak şeklinde tezahür ettiği hallerde, bu konuda yetki sahibinin mülki idari amir olmasının uygulamada çeşitli sorunlar oluşturduğu ifade edilmektedir⁴⁵¹. Bu görüşe göre, jandarmanın zaman zaman polise yardımcı nitelikte bir kolluk kuvveti olması, ancak kanuni düzenlemede bu durumun açıklıkla dile getirilmemesi teori- pratik uyumsuzluğunu gündeme getirdiğinden, ivedilikle çözümlenmesi gerekmektedir. Her ne kadar jandarmanın yetkileri Jandarma Yönetmeliğinde kazuistik bir biçimde düzenleniyor olsa da, idare hukukunda yetki yalnızca kanunla verilebileceğinden 2803 sayılı Kanunda da yetki bahsi ele alınmalıdır⁴⁵². Üstelik jandarma mevzuatında boşluk bulunan durumlarda 2559 sayılı Kanunun tamamlayıcı olması, jandarmanın başlı başına bir kolluk kuvveti mi yoksa polise yardımcı bir kolluk kuvveti mi olduğu sorusunu akla getirdiğinden, hukuki statünün belirlenmesi elzem hale gelmektedir⁴⁵³. Bu durum kolluk yetkilerinin yarışması açısından da durumu belirsiz hale getirmekte, uygulamada da belirsizliklerin yaşanmasına ve yargı yoluna başvuruda da usulsüzlükler meydana getirecektir.

⁴⁵¹ Bedri ERYILMAZ, “Demokratik Ülkelerde Kolluk Güçleri Arasında Yetki ve Görev Alanı Paylaşımı: Türkiye Örneği”, **TBB Dergisi**, S.64, 2006, s.180.

⁴⁵² 2803 sayılı Kanunda yalnızca “silah kullanma yetkisi”nden bahsedilmekte, jandarmanın diğer yetkileri yer almamaktadır. Yönetmelikle yetki verilmesi hukuk teorisiyle ciddi anlamda çeliştiğinden, bu husustaki ikircikli durum ivedilikle çözümlenmelidir.

⁴⁵³ ERYILMAZ, a.g.m., s.188.

C. Sahil Güvenlik Teşkilatı ve Özel Güvenlik Teşkilatları ile Jandarmanın

Görev Alanı

Daha evvel belirtildiği üzere Sahil Güvenlik Teşkilatı, ülkenin tüm sahillerinde, denizlerinde ve iç sularında, liman ve körfezlerin tümünde görevlidir. Jandarmanın görev alanı ise idari sınırlar içerisinde kırsal bölgelerden oluşmaktadır. Daha evvel açıklandığı üzere, İçişleri Bakanının kararıyla birbirlerinin yerine görev yapabilmektedirler.

Özel güvenlik teşkilatlarının görev alanını ülke sınırları içerisinde belirli bir alana hasretmek mümkün olmamakla beraber, işgal edilen konuya göre bir ayırım yapılabilir. Ancak kamu düzenini sağlama noktasında özel güvenliğin de bekçiler gibi genel kolluğa yardımcı konumda olabileceği unutulmamalıdır.

D. Bekçiler ve Jandarma

Polis ile jandarmanın görev ayrımında yer kriterinin esas alınmasına karşın⁴⁵⁴, bekçiler ile polis ve jandarmanın görev alanı açısından tek farklılık “çalışma zamanları” açısındandır. 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununun 4 üncü maddesi, bekçilerin çalışma saatlerini “güneşin batışından doğuşuna kadar” şeklinde ifade etmiştir. Yine Kanunun 1 inci maddesinde bekçilerin en büyük mülkiye amirinin emrinde görev yapacakları açıklandığından, emniyet teşkilatının bulunması halinde ilçe teşkilat biriminin hiyerarşik olarak en tepedeki amir bekçinin mesleki amiridir. Jandarmanın görevli olduğu belediye sınırları içinde ise “jandarma birlik komutanı” bekçilere emir vermeye yetkili amirdir⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ GÖZLER, **İdare Hukuku: C.II**, s.520.

⁴⁵⁵ GÖZLER, a.g.e., s.521. 772 sayılı Kanun m.2: “Çarşı ve mahalle bekçi teşkilatı, en büyük mülkiye amirinin emrinde, genel zabıtaya yardımcı, silahlı bir kuruluştur.

Bekçilerle ilgili asıl sorun yetki bahsindedir. Özellikle “Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Kadrolarda Düzenleme Yapılması Hakkında Karar⁴⁵⁶” ile uzun yıllar sonra ilk kez toplu alım yapılarak kamuoyunun dikkati çekilmiş ve bekçilerin kimlik sorma ve silah kullanma yetkileri çokça tartışılır bir hal almıştır. Bu konuda İzmir 35.Asliye Ceza Mahkemesinin bekçilerin kimlik sorma yetkisini haiz olmadıklarına dair verdiği karar üzerine⁴⁵⁷, Emniyet Genel Müdürlüğüne “Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin Vazifeleri ile İlgili Olarak Riayet Etmeleri Gereken Hususları Gösterir Yönetmeliğin” 16 ncı maddesi dayanak gösterilerek ilk derece mahkemesinin kararının tam tersi yönünde

Emniyet teşkilatı bulunan yerlerdeki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri, polisin ilçedeki en büyük amiridir. Jandarmanın görev alanında bulunan belediye sınırları içindeki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri ise ilçe Jandarma birlik komutanıdır.”

⁴⁵⁶ R.G.18.03.2016.

⁴⁵⁷ İzmir 35. Asliye Ceza Mahkemesi Kararı, T.4.11.2019, E.2018/768, K.2019/ 911. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir: “Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununun 3 üncü maddesinde bu kişilerin görevleri tanımlanmıştır. (a), (b), (c) bendlerinde sayılan görevlerinin genel anlamda “sürekli hareket halinde dolaşıp mahallede suç işlenmesini engellemek, genel kolluk kuvvetlerinin derhal müdahale imkanı olmadığı durumlarda saldırı ve tehditleri önlemek, saldıranları yakalamak, suç işlenirken veya işlendikten sonra henüz izleri meydandayken, failleri yakalamak, bazı durumlarda kolluk kuvvetleri gelinceye kadar önleyici tedbirler almak” mahiyetindedir. Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununun polise verdiği kimlik sorma, makul şüphe üzerine kaba üst araması yapma gibi yetkiler çarşı ve mahalle bekçileri için verilmemiştir” “... yetkisiz olarak ve birkaç dakika arayla “size kafayı taktık” görüntüsü ile sanıkları yakalama, kimlik sorma gibi bir görevlerinin bulunmamasına rağmen görevlerinin sınırlarını aşarak...”

açıklama yapılmıştır⁴⁵⁸. Yönetmelik hükmü esas alınarak bir temel hak ve özgürlüğün kısıtlanması, Anayasanın 13 üncü maddesine aykırılık oluşturacağından ve polise kimlik sorma yetkisi veren 2559 sayılı Kanunun 4/A hükmünün münhasıran polis memurları için getirilmiş bir hüküm olduğundan, bekçilere uygulanamayacağı düşünülmüş ve bu konu kamuoyunca ciddi şekilde eleştirilmiştir.

Öte yandan, 772 sayılı Kanunun 14.7.1966 tarihli olması ve bu tartışmaların 2016 yılında alevlenmesi bekçilerin hukuki statüleri, yetki ve görevlerinin yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu gerekçeyle 22.01.2020 tarihinde Meclise “Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu” teklifi sunulmuş, yardımcı hizmetler sınıfından emniyet hizmetleri sınıfına geçirilen⁴⁵⁹ bekçilerin mesleğe giriş şartları, yetki ve görevlerinin, 1966 tarihli düzenleme güncelliğini yitirdiğinden, yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir⁴⁶⁰. Ne var ki bu teklif, yeteri kadar detay içermemesi, ceza muhakemesinin işleyiş tarzı ile uyumsuz olması yönüyle eleştirilmiştir⁴⁶¹. Özellikle kimlik sorma ve durdurma yetkisi, bekçilerin çalışma zamanları ve görev bölgesi açısından 2559 sayılı Kanunun 4/A hükmüne bırakılamayacak şekildedir, zira diğer kolluk kuvvetlerine göre

⁴⁵⁸<https://www.egm.gov.tr/carsi-ve-mahalle-bekcilerinin-kimlik-sorma-yetkisi-hakkinda-basin-aciklamasi>. S.e.t.28.02.2020.

⁴⁵⁹ Bu değişiklik 5757 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, Devlet Memurları Kanunu ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun (K.T.24.4.2008, R.G.8.5.2008, S.26870) 4 üncü maddesi ile olmuştur.

⁴⁶⁰ Anılan kanun teklifi için bkz: <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2555.pdf>. S.e.t.28.02.2020.

⁴⁶¹ Barış ERMAN/ Onur ÖZCAN vd., **Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu Teklifi Hakkında Tespit, Düşünce ve Eleştiriler**, Yeditepe Üniversitesi Yayınevi, 2020, s.6.

farklılık göstermektedir. Bu hususta bir güncellemeye ihtiyaç duyulduğu gibi, aynı zamanda gerek eğitim, gerekse uygulama kabiliyeti jandarma ve polise göre oldukça zayıf olan bekçilerin bu yetkiyi kullanabilmesi “daha nitelikli şartlara” bağlanmalıdır⁴⁶².

Tüm bu değişiklik ve teklifler değerlendirildiğinde, genel kolluk kuvveti durumundaki polis, jandarma ve sahil güvenliğinin eğitim, çalışma şartları, teçhizat gibi unsurlarda iyileşme ve standart yükseltmek yerine bekçilik kurumunun yeniden “canlandırılması”nın gerekliliği tartışılabilir⁴⁶³.

Yasa teklifinin 11.06.2020 tarihinde kabul edilmesi üzerine⁴⁶⁴, çarşı ve mahalle bekçilerinin emniyet ve jandarma sınıfı içerisinde yer almaları ve mesleğe kabul, atama ve yer değiştirme hususlarında 657 sayılı Kanuna tabi olacakları düzenlenmiştir. Ayrıca bekçilere bu kanunla durdurma, kimlik sorma, zor ve silah kullanma yetkisi de tanınmıştır. Jandarma hizmet sınıfı içerisindeki bekçilerin jandarma personeliyle aynı usul ve esaslar çerçevesinde sosyal ve mali haklardan yararlanacağı 2803 sayılı Kanunun madde 13/1 hükmüne aynı Kanunla eklenmiştir⁴⁶⁵.

Kanaatimizce, bekçilerin ayrı bir kolluk birimi olarak nitelendirilmesi, temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlama niteliğindeki yetki hususunun detaylı olarak düzenlenmesini gerektirdiğinden, bu konuda birçok ihtimal değerlendirilerek polis, jandarma ve sahil güvenliğine verilen yetkilerle eşdeğer bir düzenleme yapmak yerine, alınabilecek önlemler uzunca tartışılarak bir sonuca varılmalıdır. Zira bu şekliyle

⁴⁶² ERMAN/ ÖZCAN vd., a.g.e., s.22.

⁴⁶³ ERMAN/ ÖZCAN vd., a.g.e., s.7.

⁴⁶⁴ R.G.18.06.2020.

⁴⁶⁵ 2803 sayılı Kanun m.13/1: ““Jandarma Hizmetleri Sınıfında yer alan çarşı ve mahalle bekçileri hakkında, Emniyet Hizmetleri Sınıfında yer alan emsali çarşı ve mahalle bekçilerinin mali ve sosyal hakları aynı usul ve esaslar çerçevesinde uygulanır.”

bekçilerin toplumdaki diğer kolluk kuvvetlerine olan güveni zedelediği ve toplum içinde tepki görerek görev bilincinden uzaklaştığı ortadadır.

III. KOLLUK MAKAMLARI İLE JANDARMANIN İLİŞKİLERİ VE BU KONUDAKİ DEĞİŞİKLİKLER

A. Genel Olarak İdari Kolluk Makamları

Kolluk faaliyeti karar alma, yetki verme ve bu karar ve yetkileri uygulama açısından farklı personel ve makamlar tarafından yürütülmektedir. Duran'a göre, bu makam ve personeller kolluk görevlileri olarak adlandırılmalıdır⁴⁶⁶. Bu gruptan, kanuni yetkiyle düzenleyici işlem yapmaya ehil olanlar "kolluk makamları" olarak adlandırılır. Yetkili oldukları çevrede bireyler nezdinde değişiklik yaratacak olan birel işlem yapma yetkisiyle donatılanlar ise "kolluk üstleri" olarak adlandırılmaktadır. Son olarak, kolluk makam ve üstlerince alınan kararları uygulama görevi "kolluk personeli"ninindir. Kolluk personeli, karar ve yetkilerde herhangi bir değişiklik yapma imkanına sahip değildir. Duran'ın ayırımına benzer bir ayırımı Gözler de yapmakta, ancak "kolluk üstleri" kavramı yerine mevzuata uygun olarak "kolluk amirleri" terimini kullanmayı uygun görmektedir. Zira, Kolluk üstleri, kolluk personelinin hiyerarşik amiri sayıldığından, kararların uygulanmasını emredebilme yetkisini haizdirler⁴⁶⁷.

İdari kolluk makamları da, kolluk türlerinde açıkladığımız üzere genel ve özel idari kolluk makamları olarak ayrılarak incelenmelidir. Genel idari kolluk makamları

⁴⁶⁶ DURAN, **İdare Hukuku**, s.275.

⁴⁶⁷ GÖZLER, **İdare Hukuku: C.II**, s.537.

Cumhurbaşkanı⁴⁶⁸, İçişleri Bakanı ve mahalli idarelerdeki kolluk amirlerinin sahip olduğu yetkiler dikkate alındığında vali ve kaymakamdır⁴⁶⁹. İdari kolluğun hiyerarşi açısından en üstte yer alan kolluk amiri ise 3201 sayılı Kanunun 1 inci ve 2559 sayılı Kanunun 22 inci maddesi gereğince İçişleri Bakanındır⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ ÖZAY, **Günüşğında Yönetim**, s.737., ODYAKMAZ/ KAYMAK, **İdare Hukuku**, s.167, ATAY, **İdare Hukuku**, s.691., YILDIRIM/YASİN vd., **İdare Hukuku**, s.556, s.723, AKGÜNER/BERK, **İdare Hukuku**, s.1016, GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s.297. Cumhurbaşkanının kolluk makamı niteliğini haiz oluşu, 703 sayılı KHK'nin (R.G.9.7.2018) 128 inci maddesiyle sağlanmıştır. Bu hükme göre, jandarma ve emniyet teşkilatlarının hem taşrada hem de merkezde çalışma şekilleri, irtibat kurma yöntemleri Cumhurbaşkanınca çıkarılacak Yönetmelikle belirlenir ve gerekli hallerde İçişleri Bakanı Cumhurbaşkanını kararıyla ordu kuvvetlerinden yardım alabilir.

⁴⁶⁹ İl özel idaresinde kolluk makamları il genel meclisi, il encümeni ve vali, belediyelerde ise belediye meclisi ve encümeni ve belediye başkanı kolluk makamlarıdır. Köylerde ise muhtar ve ihtiyar heyeti köy kolluğunu oluşturur ve köy korucusu köyün kolluk personelidir.

⁴⁷⁰ 3201 sayılı Kanun m.1: *“Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden Dahiliye Vekili mesuldür. Dahiliye Vekili bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtasile ifa ve lüzum halinde Cumhurbaşkanını kararı ile ordu kuvvetlerinden istifade eder.”*

2559 sayılı Kanun m.22: *“Bu kanunda yazılı vazife ve salâhiyetlerin yapılması ve kullanılması için en büyük mülkiye amirlerinin vereceğı emirleri, Dahiliye Vekili re'sen verebilir.”*

Özel idari kolluk makamları özel kanunlarına tabi olarak kuruldukları ve işleyişlerini sürdürdükleri için, kolluk makamları da ilgili kanunlarında belirtilmiştir⁴⁷¹.

B. Mülki İdari Amirler ile Jandarmanın Görev ve Yetki İlişkisi

Genel kolluk kuvvetleri, vali ve kaymakamların emrinde çalışmakta olduğundan, özellikle 2016 yılından sonraki değişiklikler açısından kolluk makamı olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkilerini incelemek gerekmektedir. Vali, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4 üncü maddesine göre, *“il genel idaresinin başı ve merciidir.”* Aynı zamanda 9 uncu maddeye göre vali, *“Cumhurbaşkanının temsilcisi idari yürütme vasıtasıdır.”* Görev açısından ise genel olarak 5442 sayılı Kanunun 9/C hükmüne göre vali; *“Kanun, cumhurbaşkanı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir.”* Valilere görevlerini yerine getirebilmek için genel emir çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kollukla vali arasındaki hiyerarşik ilişki, kamu düzenini sağlama görevinin paylaşımı ile alakalıdır. Genel anlamda valinin kolluk üzerindeki yetkisi, görevin takibi ve yerine getirilmesine ilişkindir⁴⁷². Zira, vali *“il sınırları içindeki bütün genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiridir.”*

15 Temmuz öncesinde kaymakam ile valilerin yetki ve görevlerinde birtakım farklılıklar gerçekleştirilmiştir. Öncelikle, AB uyum sürecinin bir parçası olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisinin başkanlığı görevi validen alınarak,

⁴⁷¹ Bu makamlardan bazıları şunlardır: Orman Genel Müdürü, Tarım Bakanı...

⁴⁷² Mahmut AKPINAR, “Türkiyede İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler”, www.e-akademi.org (Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi), S.116, 2011, s.5.

yerelleşme gerekçesiyle kendi kendini idame ettiren bir meclis yönetimi tercih edilmiştir⁴⁷³. Bir diğer durum ise 6360 sayılı Kanun ile il özel idareleri sayılarının azaltılması ile valilik kurumunun kan kaybetmesidir. Kanunun getirdiği yenilikle otuz ilde il özel idaresi kaldırılmıştır. Valilik açısından özellikle mali kaynak kullanımını törpülemesi açısından sorun yaratabilecek bu durum, 674 sayılı KHK ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tüzel kişilik tanınarak özel bütçe oluşturulması yöntemiyle aşılmıştır.

Kamuoyuna “İç Güvenlik Paketi” olarak yansıyan değişiklikle, 5442 sayılı Kanuna 15/G hükmü getirilerek⁴⁷⁴ valiye adli kolluk görevi de verilmiştir. Böylece vali, suçun soruşturulması aşamasında da neredeyse bir savcı kadar etkin rol oynamaktadır⁴⁷⁵.

⁴⁷³ Muammer AY, “15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C.5, S.3, 2017, s.156.

⁴⁷⁴ Bu değişiklik 6638 sayılı Yasa ile olmuştur. K.T.27.03.2015, R.G.4.4.2015. Kanunun 15 inci maddesiyle 5442 sayılı Kanunun 11 inci maddesine şu hükmün eklenmesi uygun bulunmuştur: “G) Vali lüzumu halinde kolluk amir ve memurlarına suç faillerinin bulunması için gereken emirleri verebilir. Kolluk bu emirleri, mevzuatta belirlenen usule uygun olarak yerine getirir.”

⁴⁷⁵ Bu değişikliklerin gerekçesi özellikle terör faaliyetlerinde güvenlik güçlerince zaman kaybedilmemesi olarak açıklanmıştır. Mülki idari amirlerle yargının işbirliği içinde olmasının, şeffaf ve sivil kolluk anlayışının yerleşmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Bkz: Eren Alper YILMAZ/ Hatice CAN ÖZİÇ/Ahmet AKBULUT, “Güvenlik- Özgürlük Dengesi Bağlamında Türkiyedeki İç Güvenlik Paketi Tartışmaları”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Afro- Avrasya Özel Sayısı, 2016, s.144., Adem ÇELİK, “Özgürlük ve Güvenlik Bağlamında İç Güvenlik Paketinde Yer

Tüm bu değişiklikler değerlendirildiğinde, valinin genel olarak kamu hizmeti görmek görevinin “emniyet ve asayiş sağlama” görevine evrildiği düşünülmektedir⁴⁷⁶.

İç Güvenlik Paketindeki 2015 tarihli değişiklikler valinin kolluk yetkilerini de artırmıştır. Nitekim 2803 sayılı Kanunda yapılan değişikliklere göre, illerdeki jandarma personelinin atanma, yer değiştirme gibi işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından yapılırken, general seviyesi haricindeki personelin atanması yetkisi Valiye devredilmiştir⁴⁷⁷. Bu

Alan Bazı Maddelerin Değerlendirilmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S.5, 2015, s.216.

⁴⁷⁶ Bu durumun yaşanmasında valilerin kolluk yetkilerinin artması, göç konusunda başvuruları kabul edip incelemesi, Sivil Toplum Kuruluşları ile çalışma yürüterek arabuluculuk gibi görevler üstlenmesi etkili olmuştur. AY, “15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim”, s.157. M.Zahid SOBACI, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.14, S.4, 2005, s.42., Saffet Arıkan BEDÜK, “İl İdaresi Sistemi Türkiye Kamu Yönetiminin Temelidir”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, S.145, s.5-9. Valilik müessesesinin tarihsel seyri ve yerel yönetimlerdeki rolü hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Gencay ŞAYLAN, “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi”, in **Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiyede Mülki İdare Amirliği, Sistem ve Sorunlar**, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi.

⁴⁷⁷ 2803 sayılı Kanununun 14 üncü maddesine eklenen bu hüküm, 6638 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 50 inci maddesi ile gerçekleştirilmiştir.

yetki devri, AB İlerleme Raporlarında askeri kökenli kolluk güçlerinin sivilleşmesine öncü bir adım olarak değerlendirilmiştir⁴⁷⁸.

15 Temmuz sonrası yayımlanan 668 sayılı KHK'nin 7 inci maddesi ise, Jandarma Bölge Komutanlarının valiye karşı sorumlu olacaklarını düzenlemektedir⁴⁷⁹. Jandarmanın askeri usul ve hiyerarşi sistemindeki gelenek dikkate alındığında, bu değişiklikle valinin bir generale eşdeğer tutulduğu düşünülebilir⁴⁸⁰. Yine aynı KHK'nin 12 inci maddesi, genel kolluk kuvvetleri arasındaki görev dağılımında İçişleri Bakanlığına verilen yetkinin valiye devredilebileceğini düzenlemektedir⁴⁸¹. Bu duruma

⁴⁷⁸ Raporun ilgili kısmı şu şekildedir: “Olumlu bir gelişme olarak iç güvenlik paketi, jandarmanın kolluk faaliyetleri üzerindeki sivil gözetimi artırmıştır. İllerdeki jandarma personelinin göreve atanması, görevden alınması ve denetlenmesi yetkisi Jandarma Genel Komutanlığından İçişleri Bakanlığına geçmiştir.”, Türkiye 2015 İlerleme Raporu, s.10. https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf. S.e.t.17.04.2020.

⁴⁷⁹ Bu madde 2803 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde değişiklik yapmayı öngörmüş ve mevcut durumda Kanunun m.5/2 hükmü şu hale gelmiştir: “*Jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde mülki taksimat esas alınır. Ancak geçici olarak birden çok ili içine alan bölge teşkilatı da kurulabilir. Bölge komutanı, bölge teşkilatının konuşlu bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu olarak görev yapar.*” Değişikliklerden önce Jandarma Bölge Komutanının doğrudan Jandarma Genel Komutanına bağlı olarak hareket ettiğini ifade etmek gerekir.

⁴⁸⁰ AY, “15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim”, s.158.

⁴⁸¹ İlgili maddeye göre, 2803 sayılı Kanunun 12/1 hükmünde şu şekilde değişikliğe uğramıştır: “*Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her*

benzer bir değişiklik Sahil Güvenlik Teşkilatında da yapılmıştır. KHK'nin 30 uncu maddesine göre⁴⁸², valiler “değerlendirme raporları” vasıtasıyla Sahil Güvenlik personelinin atama, yer değiştirme gibi işlemlerinde etkili olabilecektir. Yine 36 ıncı madde vali ve kaymakamların disiplin cezası verme yetkilerini düzenlemektedir⁴⁸³.

Diğer yandan, 674, 667 ve 668 sayılı KHK'ler ile valiye köy korucuları üzerinde denetim ve görev değişimi yetkisi de verilmiştir. Ayrıca terör eylemlerinde kullanılan belediyeye ait araçlara 674 sayılı KHK'nin 39 uncu maddesi uyarınca vali el koyabilecektir⁴⁸⁴.

kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir. İçişleri Bakanı bu yetkisini il valilerine devredebilir.”

⁴⁸² Bu hükme dayalı olarak 2692 sayılı Kanununun 18 inci maddesi şu şekilde değişmiştir: “ *Sahil güvenlik bölge komutanları hakkında mülki görevleri açısından konuşlu buldukları yerin valisi tarafından her yıl sonunda, görevleri ile ilgili olarak değerlendirme raporu düzenlenir. Değerlendirme raporları personelin terfi, ödüllendirme, atama ve yer değiştirmesinde dikkate alınır. Değerlendirme raporlarının içeriği ve düzenlenme esasları, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.”*

⁴⁸³ Bu madde, 2692 sayılı Kanuna geçici madde 7'nin eklenmesini öngörmektedir. Kanunun 7/a-2 hükmü şu şekildedir: “ *Mülki idari amirleri ile sıralı amirler Sahil Güvenlik personelinin disiplin amiridir. İçişleri Bakanı, Sahil Güvenlik Komutanlığının her kademesindeki personeline resen disiplin cezası verebilir.”*

⁴⁸⁴ M.39/2: “*Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığıının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu*

Tüm bu değişiklikler değerlendirildiğinde, valilerin kamu düzenini sağlama yönündeki yetkileri ile kolluk yetkilerinin pekiştirildiği ifade edilmelidir. Bu durum, darbe girişimi sonrası merkezileşme dönüşümün bir parçası olarak değerlendirilmektedir.

Kaymakam ise, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27 inci maddesinde ifade edildiği üzere, “ilçe idaresinin başı ve mercii”dir. Kaymakamın görev ve yetkileri vali kadar geniş değildir, ancak ilçenin idaresinden valiye karşı sorumludur. Kanunun 34 üncü maddesine göre ise, genel ve özel kolluk personelinin birinci derecede sicil amiridir. Ayrıca aynı Kanunun 11/I hükmüne göre, valiye tanınan kolluk personeli üzerindeki yetkileri kaymakama da tanınmıştır. Ancak, kaymakamların kolluk güçleriyle ilişkisi, valilerin sahip olduğu yetkiler kadar müdahaleci değildir. Hatta valilerin yetkilerinin kaymakamları gölgede bıraktığı ve işlevsizleştirdiği düşünölmektedir⁴⁸⁵.

Mülki idari amirler genel kolluk kuvvetlerinin görev alanlarının farklı olması nedeniyle kolluk gücünün tek elde toplanarak örgütlenmesini gerekli bulmamaktadır⁴⁸⁶. Özellikle valilerin görüşüne göre koordinasyon ve işbirliği sorunlarının aşılması esas olmalıdır. Bu sebeple, askeri yapılanmanın ortadan kaldırılması, onlara göre sivil

fikra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemini ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır.”

⁴⁸⁵ Ahmet Hamdi AYDIN/Mehmet ÖZEL, “Türkiyede İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verilebilirlik Sorununa İlişkin Algıları ve Çözüm Önerileri”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.18, S.31, 2016, s.58.

⁴⁸⁶ Mehmet ÖZEL, “Türkiyede İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Algıları ve İç Güvenlik Yönetiminin Örgütlenmesine İlişkin Görüşler”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi**, C.9, S.22, 2018, s.204-205.

otoriteye bağıllığın sağlanması açısından elzemdir⁴⁸⁷. Ancak kaymakamlar, yapılan çalışmaya göre ağırlıklı olarak bu görüşün aksini savunmakta ve koordinasyon sorunları, kaynak israfı gibi nedenlerle kolluk güçlerinin tek elde toplanması gerektiği kanaatindedirler⁴⁸⁸.

Diğer yandan, vali ve kaymakamların jandarma personeli üzerindeki yetkilerinin artırılmasının, jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlanması bir sonucu olduğu düşünülmektedir⁴⁸⁹. Eski düzenlemede vali ve kaymakamların jandarma personelinin özlük işleri, disiplin, izin gibi işlerinde söz hakkı yokken, bugünkü değişiklik vali ve kaymakamları hem disiplin amiri, hem de mülki amir haline getirmiştir⁴⁹⁰. Ancak yine de ülkemizin idari yapısındaki değişikliklerin etkisiyle mülki amirlerde olması düşünülen

⁴⁸⁷ ÖZEL, a.g.e., s.205.

⁴⁸⁸ ÖZEL, a.g.e., s.206. Çoklu yapının birbirini dengelediğini, koordinasyon ve işbirliği konusunda ortaya çıkan problemlerin ise vali ve kaymakamların görevinin esası olduğu da düşünülmektedir. Ancak bu görüş, yerel yönetimlerin ortaya çıkışıyla pek fazla bağdaşır halde olmadığından isabetli görünmemektedir.

⁴⁸⁹ Cafer SERİNKAN, “Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare”, 2007. Aktaran: Mahmut AKPINAR, “Türkiyede İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler”, www.e-akademi.org (Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi), S.116, 2011, s.15.

⁴⁹⁰ Jandarma personelinin görevlerinin denetlenmesi, olumlu/ olumsuz sicil verilmesi, görevden uzaklaştırılması gibi işlemlerde kaymakam ve valilerin yetki sahibi olmayışının jandarmanın rahat hareket etmesine yol açacağı TBMM Bünyesinde oluşturulan “Hrant Dink Alt Komisyonu”na hazırlanan raporda da dile getirilmiştir. Bkz: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pDonem=24&pYasamaYili=&pTarih=&pKomKod=10163&pKelime=Hrant+dink. S.e.t.19.04.2020.

bazı yetkiler İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Bu açıdan çalışmanın bu kısmında 2017 Anayasa değişikliklerinin jandarma üzerindeki etkilerini tartışmayı gerekli görmekteyiz.



SONUÇ

Genel kolluk kuvvetlerinden biri olan jandarmanın iç örgütlenme tarzı, faaliyetleri ve yetki alanının değişen yüzünün incelendiği bu çalışmada, jandarmanın kamu kurum ve kuruluşlarından farklı olarak katı hiyerarşik anlayışla şekillenen idari yapı, içe dönük bürokrasi, gizliliğin esas alınması gibi özelliklerinin değişimi zorunlu kılıp kılmadığı tartışmasını yapmak hedeflenmiştir.

Sivilleşme süreci 2016 yılında yayımlanan bir dizi KHK ile başlatılmıştır. Bu değişikliklerde en dikkat çeken hususlardan biri, jandarmanın İçişleri Bakanlığı ile olan organik bağının tesis edilmesidir. Bu değişim, jandarma teşkilat ve personel sistemini de etkilemiştir. Teşkilat birimleri revize edilerek, jandarmanın kamu düzenini sağlama görevi ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Öte yandan, personelin TSK bünyesinde örgütlenmesi sistemine son verilerek, -istisnaları olmakla birlikte- çalışanlar “devlet memuru” statüsüne kavuşturulmuştur. Ayrıca, öğrenim sistemi de değişikliğe uğramış, “Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi” kurularak, eğitimin tek elde toplanması hedeflenmiştir.

Askeri statülü bir kolluk gücünün sivil hale getirilmesinin yalnızca hukuki değişikliklerle sağlanması düşünülemez. Aynı zamanda asgari şartların da sağlanması gerekir. Bu şartlardan biri olan “sivil denetim” yine jandarma nezdindeki değişiklikleri müteakip “Kolluk Gözetim Komisyonu” kurulmasıyla sağlanmak istenmiştir. Bu komisyonun “taze” olması ve henüz kurumsal bir kimliğe sahip olmadığı bir kenara bırakılırsa, İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması, faaliyet tarzının sivil değerlendirmelere elverişli olmaması gibi özellikleri nedeniyle pek de sağlıklı neticelerin elde edilemeyeceği düşüncesini akıllara getirmektedir.

Jandarma teşkilatının sivilleşme sürecinde örnek alınan bir kurum olarak Fransız Jandarmasının geçirdiği değişim seyri, konuyu yorumlamak açısından önem arz

etmektedir. Avrupa ülkelerinde genel olarak kolluk kuvvetlerindeki sivilleşme eğiliminde Fransız jandarması her ne kadar istisna teşkil eder gibi görünse de, gelinen noktada birçok esnekliğin kazanıldığı ve eski haliyle dahi Türk Jandarmasına kıyasen militer yapıdan oldukça uzak olduğu gözlemlenmektedir.

Çağdaş jandarma yönetimlerinde sivilleşmenin bir diğer yolu da vali ve kaymakamlara tam denetim yetkisinin verilmesidir. Türkiye’de bu konuda çeşitli değişikliklerin yaşandığını çalışmamızın üçüncü bölümünde detaylandırarak ifade etmeye çalıştık. Ne var ki, bu değişikliklerin sivilleşmenin sağlanması maksadıyla yapıldığı özellikle jandarma personeli tarafından tam anlamıyla idrak edilemediğini yapılan çalışmalar göstermiştir.

Diğer yandan, mülki idari amirlere verilen yetkilerin İçişleri Bakanlığına bağlılığın tesis edilmesi değişikliğinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Ancak, 2017 Anayasa değişiklikleri değerlendirildiğinde merkezi idareye bağlılığın pekiştirildiği görülmektedir. Jandarmanın geçirdiği değişim de aslında idari yapılanmadaki değişikliklerin bir ürünü olarak düşünülebilir.

Sivil otoriteye bağlılık hususunun çözümlenebilmesi için, jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlı hale getirilmesinin etkili olup olmadığı ancak zamanla görülebilecektir. Zira yasal düzenleme ile yapılan değişikliklerin tüm personel ve kurumlarca benimsenmesi zihinsel bir dönüşümle sağlanabilir.

Ülkemizde katı, militer ve merkeziyetçi özellikleri dikkat çeken geleneksel güvenlik anlayışının hakim olduğunu ve bu durumun Avrupa hukukunda da modern devletin doğuşundan bu yana korunduğunu ifade etmek gerekir. Ancak, bu anlayış kamu yönetimindeki çeşitli sıkıntılar yaşanması ve güvenlik ihtiyacının teknolojik, bilimsel vb birçok gelişme ile beraber şekil değiştirmesi üzerine, değişime muhtaç hale gelmiştir. Güvenlik- özgürlük dengesinin korunması amacı ve demokratik kolluk anlayışının geleneksel anlayışa koşut olarak neredeyse tüm dünyada benimsenmesi üzerine,

ülkemizde de jandarmanın -yalnızca hukuki olarak da olsa- sivilleştirilmesi sağlanmıştır. Ancak, değişimlerin tek bir işlem, eylem veyahut düzenleme ile gerçekleşmesine karşın, dönüşümlerin bir sürecin ürünü olabileceği unutulmamalıdır. Bu açıdan baktığımızda, jandarmanın bir değişim geçirdiğini, ancak henüz dönüşüm süreci tamamlanmadığından sivilleşme yönünde evrilmediğini hatırlatmamız gerekir.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKAY, Hale, Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, TESEV Yayınları, 2009, İstanbul.

AKGÜL, Aydın, Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, 2016, 1.bs., Ankara, Adalet Yayınevi.

AKGÜNER, Tayfun / BERK, Kahraman, İdare Hukuku, 8.bs., 2017, İstanbul, Der Yayınları.

AKIN, İlhan F., Devlet Doktrinleri, 3.bs., İstanbul, 2016, Beta Yayıncılık.

AKMAN, Nurettin, Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma, 1991, Ankara, Genelkurmay Basımevi.

AKTAN, Can/ **AĞCAKAYA**, Serpil/ **DİLEYİCİ**, Dilek, Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık, 2004, Seçkin Yayınları.

AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, 4.bs., 2013, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

ALYOT, Halim, Türkiye’de Zabıta, 1.bs., 1947, Ankara, Kanaat Basımevi.

ARAL, Vecdi, Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları, İstanbul, 1992, Filiz Kitabevi.

ARAL, Vecdi, Mutluluk ve Toplumun Esenliği, İstanbul, 2012, Legal Yayınevi.

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 6.bs., 2018, Ankara, Turhan Kitabevi.

BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, 1968/1970, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

CERRAH, İbrahim, Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye’de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, 2008, Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi, S.3, TESEV Yayınları.

CERRAH, İbrahim/ **ERYILMAZ**, M. Bedri, Güvenlik Personeli İçin Referans Kitabı: Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği ve Açıklayıcı Notlar, 2001, 72 Tasarım Yayınları.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, 7.bs., 2019, Ankara, Adalet Yayınevi.

ÇAKMAK, N.Münci, İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, 2013, Seçkin Yayıncılık.

DERBİL, Süheyp, İdare Hukuku, 1959, Yeni Desen Matbaası.

DERDİMAN, Cengiz, İdare Hukuku, 5.bs., 2015, Alfa Aktüel Yayınları.

DUGUIT, Leon, Hak Kavramı ve Devletin Dönüşümü Üzerine Üç Konferans, Çev: Edip Serdengeçti, 2019, Pinhan Yayıncılık.

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, 1. bs.; 1982, İstanbul, Fakülteler Matbaası.

ERGUT, Ferdan, Modern Devlet ve Polis: Osmanlıdan Cumhuriyete Toplumsal Denetimin Diyalektiği, 2004, İletişim Yayınları.

ERKUT, Celal, Hukuka Uygunluk Bloku, 2016, Danıştay Yayınları.

Celal ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

ERMAN, Barış/ **ÖZCAN**, Onur vd., Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu Teklifi Hakkında Tespit, Düşünce ve Eleştiriler, 2020, Yeditepe Üniversitesi Yayınevi.

EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku, 5.bs., Ankara, 1985, Turhan Kitabevi Yayınları.

ESEN, Selin, Anayasa Hukuku Açısından Dolaşım Özgürlüğü, 2014, Yetkin Yayınları.

FOUCAULT, Michel, Ders Özetleri (1970-1982), 1992, Yapı Kredi Yayınları.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, Devlet, Birey ve Özgürlük, İstanbul, 2012, Legal Yayınevi.

GİDDENS, Anthony, Modernliğin Sonuçları, Çev. Ersin Kuşdil, 2012, Ayrıntı Yayınları.

- GİRİTLİ**, İsmet, Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli, 5.bs., 1975, İstanbul, Fakülteler Matbaası.
- GİRİTLİ**, İsmet, İdare Hukuku, 1985, İstanbul, Harp Akademileri Basımevi.
- GİRİTLİ**/ İsmet, **BİLGİN**/ Pertev, İdare Hukuku, C.3, 2001, Der Yayınları.
- GÖZLER**, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, 3.bs., 2019, Ekin Yayınevi.
- GÖZLER**, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2.bs., 2018, Ekin Yayınevi.
- GÖZLER**, Kemal, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 2018, Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- GÖZLER**, Kemal/ **KAPLAN**, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 21.bs., Bursa, 2019, Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref/ **TAN**, Turgut, İdare Hukuku, Cilt I, 12.bs., 2018, Ankara, Turhan Kitabevi.
- GÜNDAY**, Metin, İdare Hukuku, 11.bs., 2017, Ankara, İmaj Yayınevi.
- GÜNEŞ**, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, 1965, Sevinç Matbaası.
- GÜRİZ**, Adnan, Hukuk Felsefesi, 10.bs., Ankara, 2014, Siyasal Kitabevi.
- IŞIKLAR**, Celal, Genel Kolluk Disiplin Hükümleri, 1.bs., 2017, Ankara, Adalet Yayınevi.
- IŞIKTAÇ**, Yasemin, Hukuk Başlangıcı, İstanbul, 2012, Filiz Kitabevi.
- İSBİR**, Begüm, Kamu Tüzel Kişiliği, 2017, Turhan Kitabevi.
- KABOĞLU**, İbrahim Ö., Özgürlükler Hukuku I, 7.Baskı, 2013, İmge Yayınevi.
- KALABALIK**, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt-II, 4.bs., 2019, Seçkin Yayınları.
- KARABULUT**, Bilal, Küreselleşme Sürecinde Güvenliği Yeniden Düşünmek, 2011, Barış Kitap.
- KARAHANOĞULLARI**, Onur, Kamu Hizmeti, 3.bs., 2015, Turhan Kitabevi.

- KAYA**, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 2.Baskı, 2014, Oniki Levha Yayınları.
- KIRATLI**, Metin, Koruyucu İdari Hizmetler, 1973, Ankara, 1. bs., Ankara, Sevinç Matbaası.
- LYNCH**, G.W.,(Ed.) Human Dignity and the Police: Ethics and Integrity in Police Work, Illinois: Charles C. Thomas, 1999, Publisher Ltd., s.3.
- MERKL**, Adolf, Umumi İdare Hukuku, Çev. Bedri Şahin Taman, 1942, Ankara, Titaş Basımevi.
- ODYAKMAZ**, Zehra/ **KAYMAK**, Ümit, İdare Hukuku, 21.bs., İstanbul, Onikilevha Yayınları.
- OĞURLU**, Yücel, Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi, 2002, Seçkin Yayınları.
- OKAY TEKİNSOY**, Özge, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, 2011, İstanbul, Oniki Levha Yayınları.
- OKÇABOL**, Derviş, Zabıta Tarihi, C.3, 1940, Ankara.
- ONAR**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, 3. bs., 1966, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.
- ÖZAY**, İl Han, Günışığında Yönetim, 2004, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- ÖZBUDUN**, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 2019, Yetkin Yayınları.
- ÖZGENÇ**, İzzet, Ceza Muhakemesi Kanununda Adli Kolluk Kavramı, 2006, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları.
- ÖZGÜR**, Erdem, Devlet ve Jandarma: Güvenlik ve Kolluk Perspektifinde Jandarma Personel Sistemi, 2019, Gazi Kitabevi.
- ÖZTÜRK**, K. Burak, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, 2009, Yetkin Yayınları.
- ÖZYÖRÜK**, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara, 1977, AÜHF Yayınları.

- SAĞLAM**, Fazıl, Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984.
- SAĞLAM**, Fazıl, Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, 1982, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, S.506.
- SANCAKDAR**, Oğuz, **ÖNÜT**, Lale Burcu vd., İdare Hukuku, 8.bs., 2019, Seçkin Yayınları.
- SUR**, Melda, Uluslararası Hukukun Esasları, 7.bs., İstanbul, Beta Yayınları.
- ŞANLI**, Cemal, Milletlerarası Özel Hukuk, 4.bs., 2015, İstanbul, Vedat Kitapçılık.
- ŞAYLAN**, Gencay, “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi”, in Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Sistem ve Sorunlar, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi.
- TANÖR**, Bülent, Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası, 1969, İstanbul.
- TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU**, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 12.bs., 2012, Beta Yayınları.
- TONGUR**, Hikmet, Türkiye’de Genel Kolluk Teşkil ve Görevlerinin Gelişimi, 1946, 1.bs., Ankara, Kanaat Basımevi.
- TURHAN**, Mehmet, “Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gereklere”, BÜLTEN (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), 1991, S.10.
- ULUSOY**, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, 2019, 1.bs.; Ankara, Yetkin Yayınları.
- ULUSOY**, Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, 2003, Turhan Kitabevi.
- ULUSOY**, D. Ali, İdari Yaptırımlar, 2013, Oniki Levha Yayınları.
- ULUSOY**, Kamu Hizmeti İncelemeleri, 2004, Ülke Kitapları.
- UYANIK**, Halit, Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi, 2013, Oniki Levha Yayınları.

UYGUN, Oktay, Devlet Teorisi, İstanbul, 2017, Oniki Levha Yayınları.

YAŞAR, Hasan Nuri, İmar Hukuku, 2008, Filiz Kitabevi.

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, 2010, Beta Yayınları.

YILDIRIM/YASİN/KAMAN vd., İdare Hukuku, 2017, İstanbul, Oniki Levha Yayınları.

YILDIZ AKGÜL, Şerife, İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik, 2011, Ankara, Adalet Yayınevi.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, Kamu Hukukuna Giriş, Ankara, 1973, Sevinç Matbaası.

MAKALELER

AÇIKMEŞE, İbrahim, “Cumhuriyetin 70.yılında Jandarma Genel Komutanlığı”, Türk İdare Dergisi, C.65, S.401, 1993.

AĞIR, Bülent Sarper, “Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik ve Değişen Güvenlik Anlayışı”, Güvenlik Stratejileri Dergisi, 2015, C.11, S.22.

AK, Tarık, “Dünyada İç Güvenlik Yaklaşımının Değişimi ve İç Güvenlik Yönetimine Etkisi”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2018, C.3, S.6.

AKGÜNER, Tayfun, “1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”.

AKILLIOĞLU, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1988, C.9, S.1-3.

AKKURT, Ali, “Yetkili Amirin Emrini İfa ve İfadan Doğan Sorumluluk”, Uluslararası Antalya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2013, S.1.

ALPAR, Güray, “Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmanın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2013, C.2, S.1.

- ALPKUTLU**, Menderes, “Güvenlik İhracı Bağlamında Türkiye’nin Özel- Askeri Güvenlik Sistemi”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2019, C.8, S.1.
- ARDIÇOĞLU**, M.Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 2017, Ankara Barosu Dergisi, S.3.
- AY**, Muammer, “15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2017, C.5, S.3.
- AYATA**, Ali/ **DALKILIÇ**, Yakup, “Emniyet ve Jandarma Teşkilatının Kurumsal Açından Bütünleşmesi”, Akademik Bakış Dergisi, 2016, S.53.
- AYDIN**, Ahmet Hamdi/ **ÖZEL**, Mehmet, “Türkiye’de İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verilebilirlik Sorununa İlişkin Algıları ve Çözüm Önerileri”, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2016, C.18, S.31.
- AYDIN**, Ahmet Hamdi/**DURGUN**, Sadegül/ **BUCAK**, Uğur, “Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına Hızlı Uyumu”, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, 2019, 13.Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı.
- AYDIN**, Devrim, “Toplumsal Olaylarda Biber Gazı Kullanılmasının Hukuki Standartları”, Ankara Barosu Dergisi, 2015, S.1, s.259-261.
- AYYILDIZ**, Hakan, “Kolluk Faaliyetlerinin Denetimi Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **TBB Dergisi**, S.143, 2019.
- BALKAN**, Erdinç/ **YILMAZ**, Aydın Murat, “Sahil Güvenliğin Görevleri ile Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi”, TİD, S.477.
- BARIN**, Taylan, “Kolluk Gözetim Komisyonu Hakkında Mevzuat Eksenli Kısa Bir Değerlendirme”, TBB Dergisi, 2016, S.126.

- BEDÜK**, Saffet Arıkan, “İl İdaresi Sistemi Türkiye Kamu Yönetiminin Temelidir”, İdarecinin Sesi Dergisi, S.145.
- BİÇER OLGUN**, Hülya, “Jürgen Habermas, Hannah Arendt ve Richard Sennett’in Kamusal Alan Yaklaşımları”, Sosyolojik Düşün, C.2, S.1, 2017, s.45-54.
- BİLGE**, Burak, “AİHM İçtihatları Bağlamında Etkin Soruşturma Yükümlülüğü”, 2014, İÜHFD, C.5, S.2.
- BİNİCİ**, Şahin/ **TÜRKYENER**, Mustafa, “Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler”, Dış Denetim Dergisi, Ocak-Mart 2011.
- BUCAKTEPE**, Adil, “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:19, S:2, Yıl:2015.
- CEBİROĞLU**, Selim, “Pozitif Hukukumuzda 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 82, 83, 84. Ve Ek-9.Maddelerinin Yeri ve Söz Konusu Maddelere İstinaden Çıkarılan 23.03.1979 Tarihli Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü’nün Durumu”, İHİD, C.15, S.15.
- COŞKUN**, Bayram, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, Türk İdare Dergisi, 2003, S.448.
- ÇELİK**, Adem, “Özgürlük ve Güvenlik Bağlamında İç Güvenlik Paketinde Yer Alan Bazı Maddelerin Değerlendirilmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2015, S.5.
- DERBİL**, Süheyp, “Polis Kavramı”, AÜHFD, Y:1943, C:1, S:4.
- DİK**, Esra, “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu”, 2014, Mülkiye Dergisi, C.38, S.1.
- DURAN**, Gökhan Yaşar, Askeri Disiplin Hukuku, Oniki Levha Yayınları, 2012.
- DURAN**, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, 1983, İHİD, Y.4, S.1-3.

- DURSUN**, Selman, “Türk Ceza Hukukunda Emrin İfasının Hukuki Niteliğinin Alman ve İtalyan Ceza Hukukuyla Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, GÜHFD, 2014, C.18, S.2.
- DÜNDAR**, A.Nihat, “İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Uluslararası Sempozyum: Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi, 1996, Ankara.
- ERTÜRK**, K. Özkan/ **BULUT**, Muradiye, “Proaktif Halkla İlişkiler Faaliyeti Olarak Jandarma Hizmeti”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2012, C.1, S.1.
- ERTÜRK**, K. Özkan/ **BULUT**, Muradiye, s.112-114., **YALMAN**, Aytaç, “Jandarma ve Demokrasi Konulu Kolokyumun Düşündürdükleri”, Jandarma Dergisi, 2000, S.92.
- ERYILMAZ**, Bedri, “Demokratik Ülkelerde Kolluk Güçleri Arasında Yetki ve Görev Alanı Paylaşımı: Türkiye Örneği”, TBB Dergisi, 2006, S.64.
- ERYILMAZ**, Bedri/ **BOZLAK**, Ayhan, “Hukukumuzda Zor ve Silah Kullanma Yetkisi”, TBB Dergisi, 2009, S.83.
- EVREN**, Çınar Can, “Kolluk Gözetim Komisyonu”, 2016, GÜHFD, C.XX, S.4.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin, “Adli Kolluk Üzerine”, Yargıtay Dergisi, C.23, S.3.
- FIRAT**, İsmail/ **ERDEM**, Emrah, “Türkiye’de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi”, Sayıştay Dergisi, Temmuz- Eylül 2014, S.94.
- GÖZLER**, Kemal, “15 Temmuz Kararnameleri”, Ankara Barosu Dergisi, 2017, S.1.
- GÖZLER**, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmidokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur? “, Legal Hukuk Dergisi, 2013, C.11, S.122.
- GÖZLER**, Kemal, “Olağanüstü Hallerde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi”, Ankara Barosu Dergisi, 1990, S.4.

- GÜLAN**, Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1988, C.9, S.1-3.
- GÜNDAY**, Metin, “OHAL, İhraç KHK’leri ve Hukuki Durum”, Ankara Barosu Dergisi, 2017, S.1.
- HAFIZOĞULLARI**, Zeki, “Emniyet Tedbirleri”, AÜSBF Dergisi, 2015, C.46, S.3.
- HAFIZOĞULLARI**, Zeki, “İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi”, AÜHFD, C.44, S.1-4, Y.1944.
- İNANKUL**, Hakan/ **DOĞAN**, Kadir Caner, “Modern Devlet ve Türk Polis Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme”, Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, C.6, S.14, Y.2016.
- KARARMAZ**, Furkan, “Polisin Hukuka Uymak Konusundaki Gönülsüzlüğü Üzerine Bir Tartışma”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2013, C.3, S.2.
- KARTAL**, Çetin, “Küreselleşme Sürecinin Devlet Yapısı Üzerine Etkileri”, Ankara Barosu Dergisi, 2016, S.2.
- KÖKALAN ÇİMRİN**, Füsün, “Küreselleşme, Neoliberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2009, S.23.
- KÜÇÜKBAŞOL**, Yusuf/ **PEKDOĞAN**, Haydar, “Türkiye’nin Göç Yönetim Süreci ve Jandarmanın Dönüşümü”, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2019, C.18, S.2.
- MİL**, Halil İbrahim, “Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatları ve Özellikleri”, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, S.11, C.5, Y.2014.
- MÜFTÜOĞLU**, Tamer/ **KARABUDAK**, Baha, “İktisat Politikaları Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, Rekabet Dergisi, S.11, 2002.
- NACAĞ**, Aslan Onur, “Yirmibirinci Yüzyıl Ortak Güvenlik Ortamı: Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri İçin Planlama Önerileri”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2015, C.4, S.1.

- OSMANOĞLU**, Kerem, “Biber Gazının İnsan Sağlığı Üzerindeki Etkileri ve Hukuki Statüsü”, SÜHFD, 2011, C.19, S.1, s.65-91.
- OSMANOĞLU**, M.Kerem, “Uluslararası Belgeler Işığında Polis ve Vatandaş İlişkisi”, GÜHFD, 2013, C.17, S.1-2.
- OZANSOY**, Cüneyt, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, AÜHFD, 1997, C.46, S.1.
- ÖZAY**, İl Han, “Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri”, 2002, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, C.19.
- ÖZAY**, İl Han, “İdari Kolluk- Adli Kolluk” İÜHFM, C.71, S.1, 2013.
- ÖZAY**, İl Han, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.45, S.1-4, 1979- 1981.
- ÖZCAN**, Ahmet, “Osmanlı Devletinde Jandarma Teşkilatının Kurulmasının Gündeme İlk Defa Gelişi”, Tarih Araştırmaları Dergisi, C.32, S.53. s.173-194.
- ÖZCAN**, Ahmet, “Osmanlı Devletinde Jandarma Teşkilatının Kurulmasının İlk Defa Gündeme Gelişi(1839)”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, 2013, C.32, S.53.
- ÖZDOĞAN**, Mücahit, “Realizm ve Neorealizm Bağlamında Soğuk Savaş Sonrası Güvenlik Anlayışının Değerlendirilmesi”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2019, C.8, S.1.
- ÖZEL**, Mehmet, “Türkiye’de İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Algıları ve İç Güvenlik Yönetiminin Örgütlenmesine İlişkin Görüşler”, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi, 2018, C.9, S.22.
- ÖZGÜR**, Erdem/ Erciyes, Erdem, “Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümlerin İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2017, C.6, S.1.
- SARI/ Gökhan**, **SEYHAN**, Ercan, “Değişen Eğitim Paradigmasının Güvenlik Algısına ve Jandarma Eğitim Sistemine Etkisi”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2014, C.3, S.2.
- SAYGILI**, Abdurrahman, “Modern Devletin Çıplak Sureti”, AÜHFD, S.59, C.1, Y.2010.

- SERİNKAN**, Cafer, “Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare”, 2007.
- SEYHAN**, Ercan/ **KÜÇÜK**, Eşref, “Biber Gazının (OC) Kamu Düzeninin Sağlanması Maksatlı Kullanımı ve Kolluğun Zor Kullanma Seviyeleri İçerisindeki Yeri”, İnsan Hakları Yıllığı, 2012, C.30.
- SOBACI**, M.Zahid, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2005, C.14, S.4.
- SOLMAZ**, Eren, “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı ile Kötü Muamele Yasağı Karşısında Kolluğun Güç Kullanma Yetkisi”, Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, 2018, C.6, S.1.
- SOYER GÜLEÇ**, Sesim, “Ceza Muhakemesi Hukukunda Soruşturmanın Etkinliği İlkesi ve Takipsizlik Kararları Üzerindeki Etkisi”, DEÜHFD, 2013, C.15, Özel Sayı, s.1393- 1464.
- SÖNMEZ**, Ali, “*Osmanlı Devletinde İç Güvenliğin Dönüşümü, Zaptiye Teşkilatından Jandarmaya*”, Ankara Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu İCANAS 38, Ankara, 10-15 Eylül 2007, C.6, s.2855-2865.
- ŞİRİN**, Tolga, “Anayasa Hükmünde Kararnameler”, Güncel Hukuk, 2016, S.15.
- TAN**, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Amme İdaresi Dergisi, 2002, C.35, S.2.
- TATAROĞLU**, Muhittin/ **SUBAŞI**, Eyüp, “*Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması*”, Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.:16, S:2, 2009.
- TATAROĞLU**, Muhittin/ **SUBAŞI**, Eyüp, “Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması”, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2009, C.16, S.2.

- TEKİNSOY**, M.Ayhan, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı- Tartışmalar, Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, 2007, C.65, S.2.
- TOPAL**, Ahmet Hamdi, “Uluslararası Hukuk Açısından Özel Askeri Şirketler ve Şirket Çalışanlarının Statüsü”, AÜHFD, 2011, C.60, S.4.
- UÇAR**, Ahmet/ **AKPINAR**, Rasim/ **BAŞARAN**, İsmail, “6360 Sayılı Kanun Sonrası Kır- Kent Ayrımı Bakımından Jandarmanın Görev ve Sorumluluklarının Değerlendirilmesi”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2019, C.11, S.30.
- YASİN**, Melikşah, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1.
- YAVAŞ**, Cengiz, “Türkiye’de Devriye Hizmetleri ile Suç İlişkisinin İncelenmesi: Gölbaşı Örneği”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2015, C.4, S.1.
- YILDIZ**, Ali Kemal, “Ceza Muhakemesi Hukukunda Yakalama ve Gözaltına Alma”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006, C.14, S.1.
- YILMAZ**, Eren Alper/ **CAN ÖZİÇ**, Hatice/ **AKBULUT**, Ahmet, “Güvenlik- Özgürlük Dengesi Bağlamında Türkiye’deki İç Güvenlik Paketi Tartışmaları”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2016, Afro-Avrasya Özel Sayısı.
- YILMAZ**, Sait, “21 inci Yüzyılda Güvenlik Alanının Yeni Sivil Aktörleri: Özel Askeri Şirketler ve Kontratçı Firmalar”, Güvenlik Stratejileri Dergisi, 2007, C.3, S.6.
- YILMAZ**, Sefer, “Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2012, C.21, S.3.
- YÜKSEL**, Metin, “Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir İlke Midir?”, 2017, SDÜHFD, C.7, S.1.
- YÜKSELBABA**, Ülker, “Kamusal Alan Modelleri ve Bu Modellerin Bağlıları”, İÜHFM, 2008, C.LXVI, S.2, s.227-272.

ZABUNOĞLU, Hamdi Gökçe, “Kolluğun Sivil Gözetimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.2, 2016.

ZENGİN, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2014, S.2.

TEZLER

BARBAK, Ahmet, Türkiye’de Askeri Yönetim Alanının Dönüşümü, 2015, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

BUCAKTEPE, Adil, Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.

GÜR, Necip Taha, İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti, Yayınlanmış Doktora Tezi.

KARA, Evrim, Devlet- Kolluk İlişkisi Kapsamında Jandarma ve Türk Jandarması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2016, Ankara.

KOPARAN, Necdet, Türk Jandarma Teşkilatı (1908-1923), Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007.

SEVER, D.Çiğdem, Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık, Yayınlanmış Doktora Tezi.

ŞAHİN, Cenk Y., Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları, Yayınlanmış Doktora Tezi.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, Doçentlik Tezi, 1993, İÜHF Yayınları.

SÖZLÜKLER

Jandarma Genel Komutanlığı, Jandarma Terimleri Sözlüğü İngilizce-Türkçe, 2002, Ankara, Jandarma Genel Komutanlığı Basımevi.

YILMAZ, Ejder, Hukuk Sözlüğü, 1986, Seçkin Kitabevi.

RAPORLAR

Adli Zabitanın İdari Zabıttan Ayrılması Hakkında Rapor, TBB, Ankara, 1974.



BİLDİRİLER

DÜNDAR, A.Nihat, “İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Uluslararası

Sempozyum: Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi, 1996, Ankara.

RUMPF, Christian, “Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği”,

Anayasa Yargısı Sempozyumu, 1993.

TEKİNSOY, M. Ayhan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz

Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri:*

Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu, Kamu

Hukukçuları Platformu, 18-19 Ekim 2019.

AVRUPA BİRLİĞİ UYUM VE İLERLEME RAPORLARI

TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, T.11.04.2012, Esas No: 1/584, Karar

No: 13, s. 4.

Türkiye 2015 İlerleme Raporu,

https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf.

S.e.t.17.04.2020.

YARGI KARARLARI

DANIŞTAY KARARLARI

Danıştay 10.D; 27.12.2013, E.2013/8108.

Danıştay 10.D; E.2015/98, K.2015/1241, R.G.17.02.2015.

Danıştay 10.D., T.24.4.2001, E.1998/7219, K.2001/1542.

Danıştay 10.D., T.23.5.1983, E.1982/3074, K.1983/1213.

Danıştay 10.D., T.26.05.1999, K.1999/2930, E.1996/1660.

Danıştay 10.D., T.25.06.1998, E.1997/3832, K.1998/3101.

Danıştay 10.D., T.24.1.1983, E.1982, 2644, K.1983/106.

Danıştay 10.D., T.23.11.2010, E.2007/4863, K.2010/9105.

Danıştay 10.D., T. 26.12.2013, E.2009/9893, K.2013/9475.

Danıştay 8.D., T.05.10.1981, E.80/3358, K.81/2915.

Danıştay 5.D., E.69/4331, K.70/1004.

Danıştay 10.D., T.15.09.2008, E.2006/946, K.2008/ 6084.

Danıştay 8.D., T.10.7.2019, E.2014/ 6122, K.2019/ 6837.

Danıştay 10.D., T. 5.2.2018, E.2015/ 1028, K.2018/ 331.

Danıştay İDDGK, T.14.9.2012, E.2007/2257, K.2012/1117.

Danıştay İDDK, T.21.04.2011, E.2007/ 1800, K.2011/ 267.

Danıştay 8.D., T. 10.7.2019, E.2014/6122, K. 2019/6837.

Danıştay 10.D., T.6.11.1997, E.1996/2383, K.1997/4163.

Danıştay 14.D., T.27.12.2018, E.2018/4132, K.2018/ 8232.

Danıştay 14.D., T.3.7.2018, E.2017/4053, K.2018/5037.

Danıştay 14.D., T.20.3.2018, E.2015/ 10522, K.2018/1671.

Danıştay 10.D. E. 2015/98, K.2015/1241.

Danıştay İDDGK, T.21.4.2011, E.2007/1172, K.2011/ 254.

Danıştay 10.D., T.10.04.2019, E.2014/3207, K.2019/2803.

Danıştay İDDGK, T.22.11.2007, E.2004/125, K.2007/2320.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

AYM, T.13.01.2016, E.2015/85, K. 2016/3.

AYM, T. 26.11.1986, E.1985/8, K.1986/27.

AYM, T. 28.01.1964, E.1963/128, K.1964/8.

AYM, T.26.11.1986, E.1985/8, K.1986/27.

AYM., T.22.05.1987, E.86/17, K.87/11.

AYM., T.26.11.1986, E.85/8, K.86/27.

AYM, T.01.01.1991, E.1990/25, K.1991/1.

AYM, T.2.11.2016, E.2016/171, K.2016/164.

AYM, B.No: 2014/ 19077.

AYM, T.5.4.1965, E.1965/2, K.1965/24.

AYM, T.26.3.1974, E.1973/ 32, K.1974/11.

AYM, T.31.10.2019, E.2016/ 205, K.2019/ 63.

AYM., T.13.05. 2020, E.2019/78, K.2020/6.

AYM., T.13.05.2020, E.2019/31, K.2020/5.

AYM., T.13.05.2020, E.2018/125, K.2020/4.

İNTERNET KAYNAKLARI

AKPINAR, Mahmut, “Türkiyede İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler”,
www.e-akademi.org (Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet
Dergisi), 2011, S.116. S.e.t.28.02.2020.

AZRAK, Ülkü, “Kamuda Tehlikeli Reform”, Radikal Gazetesi Köşe Yazısı, 12.01.2004.
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haber-no=10214>. S.e.t. 05.03.2020.

ESEN, Mahmut, “*Genel Kolluk Disiplin Hükümlerini Düzenleyen 682 Sayılı KHK'nin Değerlendirilmesi*”, Erişim: <http://ahmetsaltik.net/2017/02/02/genel-kolluk-disiplin-hukumlerini-duzenleyen-682-sayili-khknin-degerlendirilmesi/>.
s.e.t.27.11.2019.

<https://www.egm.gov.tr/carsi-ve-mahalle-bekcilerinin-kimlik-sorma-yetkisi-hakkinda-basin-aciklamasi>

İNSEL, Ahmet, Radikal İki, 30.7.2006. Erişim: <https://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/113/rutini-ic-guvenlik-olan-tsk#.XdK3BS3BJp9>.

<https://www.jandarma.gov.tr/tarihce>. s.e.t. 18.09.2019.

<https://www.sg.gov.tr/tarihce>. s.e.t. 15.11.2019.

<https://sozluk.gov.tr/?kelime=>. S.e.t.04.02.2020.

<https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2555.pdf>. S.e.t.28.02.2020.

<http://www.fiep.org>. S.e.t.17.04.2020.

ÖZET

Kolluk gücü re'sen icra gibi yetkilerle donatıldığından, temel hak ve özgürlüklere doğrudan müdahale edebilir. Hukuk devleti ilkesi gereği, temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların sınırının belirlenmesi hem bir zorunluluk hem de devletin ödevlerindedir.

Ülkemizde genel kolluk kuvvetlerinden biri olan jandarmanın, 2016 ve sonraki süreçte uğramış olduğu değişim, bu değişimin sonuç ve etkileri çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde kolluk kavramı ve jandarmanın kolluk kuvveti niteliği incelenmiş, peşi sıra jandarma teşkilatının uğradığı değişimler incelenmiştir.

İkinci bölümün odak noktasını oluşturan idari kolluk kavramı ekseninde, jandarmanın kolluk yetkisi temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalar açısından tartışılmaya çalışılmıştır. Son olarak idarenin faaliyetleri arasında kolluğun özgüllüğü değerlendirilmiştir.

Son bölüm ise jandarmanın geçirdiği değişimin sebepleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Tüm dünyada bir dönüşüm halinde olan kolluk kuvveti anlayışının olası etki ve sonuçları tartışılmak istenmiştir.

ABSTRACT

Because law enforcement body have the direct execution authority, it is able to interfere on the fundamental rights directly. Pursuant to the rule of law principle, it is both an obligation and a duty of the state to determine the limits of restrictions of fundamental rights and freedoms.

The change that the gendarme, one of the general law enforcement officers in our country, has experienced in 2016 and later, the results and effects of this change is the subject of our study. In this context, the concept of law enforcement and the nature of the law enforcement force of the gendarmerie were examined in the first part of the study, which consisted of three chapters, and the changes that the gendarmerie organization experienced were examined.

In the axis of administrative law enforcement concept, which is the focal point of the second section, the law enforcement authority of the gendarmerie was tried to be discussed in terms of restrictions on fundamental rights and freedoms. Finally, the specificity of law enforcement was evaluated among the activities of the administration.

The last section focuses on the causes of the change of the gendarme. Possible effects and consequences of law enforcement understanding which is in a transformation all over the world have been discussed.