

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
ANABİLİM DALI

**POLİS VE JANDARMA TEŞKİLATLARI
AÇISINDAN İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ,
SORUNLARI VE DEĞİŞİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Fatih DOĞAN

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
ANABİLİM DALI

**POLİS VE JANDARMA TEŞKİLATLARI
AÇISINDAN İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ,
SORUNLARI VE DEĞİŞİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Fatih DOĞAN

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kurthan FİŞEK**

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
ANABİLİM DALI

POLİS VE JANDARMA TEŞKİLATLARI AÇISINDAN İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ, SORUNLARI VE DEĞİŞİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof.Dr. Kurthan FİŞEK

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Kurtan FİŞEK

Doç. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

Doç. Dr. Ertan BEŞE

İmzası

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi 13.04.2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../200...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

Fatih DOĞAN

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

- İÇİNDEKİLER	I
- KISALTMALAR	V
- GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ

1-İç Güvenliğe İlişkin Kavram Ve Sınıflandırmalar	8
1.1.Devlet ve Egemenlik	9
1.2.Düzen	11
1.2.1.Hukuk Düzeni	11
1.2.2.Kamu Düzeni	12
1.2.2.1.Kamu Düzeninin Sağlanmasında Devletin Görevleri	14
1.2.2.2.Kamu Düzeninin Sağlanmasında Kişilerin Görevleri	16
1.3.Kamu Gücü	16
1.4.Güvenlik	17
1.5.Emniyet ve Asayiş	18
1.6.Kolluk	18
1.6.1.Kolluğun Görev Bakımından Sınıflandırılması	20
1.6.1.1.Kolluğun İdari Görevleri	21
1.6.1.2.Kolluğun Adli Görevleri	22
1.6.2.Kolluk Faaliyetlerini Yerine Getiren Kamu Görevlileri	22
1.7.İç Güvenlik Yönetim Modelleri	23
1.7.1.Tekli Sistem	23
1.7.2.Çoklu Sistem	24
2-Türkiye’de İç Güvenlik Yönetimi	24
2.1.Kolluk Makamları	25
2.1.1.Merkezde	25
2.1.1.1.İçişleri Bakanı	25
2.1.1.2.Emniyet Komisyonu	26

2.1.2.Taşrada	27
2.1.2.1. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği	27
2.1.2.2. İllerde	28
2.1.2.3. İlçelerde	30
2.2.Kolluk Personeli	31
2.2.1.Genel Kolluk	31
2.2.2.Özel Kolluk	33
2.2.3.Genel Kolluğa Yardımcı Kuruluşlar	34
3-Polis ve Jandarma Teşkilatları	36
3.1.Polis Teşkilatı	36
3.1.1.Polis Kavramı	36
3.1.2 Polis Teşkilatının Yapısı	38
3.1.3.Polisin Teşkilatlanması	41
3.1.4.Polis Teşkilatının Personeli	42
3.1.5.Polisin Görevleri	44
3.2.Jandarma Teşkilatı	50
3.2.1.Jandarma Kavramı	50
3.2.2 Jandarma Teşkilatının Yapısı ve Görev Sahası	51
3.2.3.Jandarmanın Teşkilatlanması	54
3.2.4.Jandarma Teşkilatının Personeli	57
3.2.5.Jandarmanın Görevleri	60

II. BÖLÜM

İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ SORUNLARI

1-Polis Teşkilatı Açısından Sorunlar	63
1.1.Eğitim	63
1.2.Branşlaşma	64
1.3.Terfi Sistemi	65
1.4.Sivilleşme	66
1.5.Aşırı Merkezi Yapı	68
1.6.Siyasi Müdahaleler	69
1.7.Teşkilatlanmadaki Yetersizlik	70

2-Jandarma Teşkilatı Açısından Sorunlar	71
2.1.Profesyonelleşme ve Eğitim	71
2.2.Branşlaşma	73
2.3.Bayan Personel İstihdamı	74
2.4.Yönetimdeki Çift Başlılık	74
2.5.Sivillerin Denetimi	75
2.6.Jandarma Bölge Komutanlıklarının Durumu	76
2.7.Sınırların Güvenliği	76
2.8.Görev Alanının Değişmesi ve Teşkilatlanmadaki Yetersizlik	77
3-Polis Ve Jandarma Açısından Ortak Ve Karşılıklı Sorunlar	78
3.1.Hiyerarşik Yapı veya Denklik Farkı	79
3.2.Görev Alanı Hususudaki Sorunlar	80
3.3.Gereksiz Alt Yapı Harcamaları	81
3.4.İç İstihbaratta Yaşanan Sorunlar	82
3.5.Personel Eğitimi ve Kullanılan Teçhizat Farkı	83

III. BÖLÜM

İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

1-Beş Yıllık Kalkınma Planları	85
1.1.Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları	85
1.2.Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	86
1.3.Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	86
1.4.Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	87
1.5.Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	88
1.6.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	88
1.7.Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	89
1.8.Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)	90
1.9.Beş Yıllık Kalkınma Planlarına İlişkin Değerlendirme	92
2-Kamu Yönetimi Raporları	92
2.1.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu	

Raporu (MEHTAP Raporu - 1963)	94
2.2. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1972)	96
2.3.Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA Raporu - 1991)	97
3-Avrupa Birliği Uyum Süreci	98
3.1.Katılım Ortaklığı Belgeleri	101
3.1.1.Katılım Ortaklığı Belgesi (2001)	101
3.1.2.Katılım Ortaklığı Belgesi (2003)	102
3.1.3.Katılım Ortaklığı Belgesi (2006)	104
3.1.4.Katılım Ortaklığı Belgesi (2008)	104
3.2.Ulusal Programlar	105
3.2.1.Ulusal Program (2001)	105
3.2.2.Ulusal Program (2003)	106
3.2.3.Ulusal Program (2008)	108
3.3.İlerleme Raporları	109
3.3.1.İlerleme Raporu (2000)	109
3.3.2.İlerleme Raporu (2001)	109
3.3.3.İlerleme Raporu (2002)	110
3.3.4.İlerleme Raporu (2003)	111
3.3.5.İlerleme Raporu (2004)	111
3.3.6.İlerleme Raporu (2005)	112
3.3.7.İlerleme Raporu (2006)	113
3.3.8.İlerleme Raporu (2007)	113
3.3.9.İlerleme Raporu (2008)	114
3.3.10.İlerleme Raporu (2009)	114
3.4.Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı	115
3.5.Avrupa Birliğinin Değişime Etkisi İle İlgili Değerlendirme	116
- SONUÇ	119
- KAYNAKÇA	127
- ÖZET	133
- ABSTRACT	134

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AT	Avrupa Topluluğu
AY	Anayasa
CMK	Ceza Muhakemesi Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğu
EUROPOL	Avrupa Polis Ofisi (European Police Office)
ETK	Emniyet Teşkilatı Kanunu
FIEP	Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri ve Jandarmalar Birliği
İTERPOL	Uluslararası Adli Polis Teşkilatı
JGK	Jandarma Genel Komutanlığı
JK	Jandarma Kanunu
JTGYK	Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
JY	Jandarma Yönetmeliği
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
K.H.K.	Kanun Hükmünde Kararname
MASAK	Mali Suçları Araştırma Kurulu
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
OHAL	Olağanüstü Hal
OLAF	Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (The European Anti-Fraud Office)
PMYO	Polis Meslek Yüksek Okulu
POMEM	Polis Meslek Eğitim Merkezi
PVSK	Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
SGK	Sahil Güvenlik Komutanlığı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
TADOC	Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
a.g.e.	adı geçen eser
a.g.m.	adı geçen makale
md.	madde
s.	sayfa
sy.	sayılı
vb.	ve benzeri
vs.	vesaire

GİRİŞ

İnsanlar, yaşamını rahat ve huzurla sürdürebilmeleri için tehlikelere karşı güven içerisinde bulunmalıdırlar. Ancak sadece güven içerisinde bulunmaları yetmez aynı zamanda da kendilerinin ve çevresindekilerinin “güven içerisinde bulunduğunu hissetmeleri” gereklidir. Buradan hareketle bir arada yaşamı tesis etmek üzere meydana getirilen “devlet” olgusuna yüklenen görevlerin başında, kendisini meydana getiren halkı iç ve dış tehlikelerden korumak gelmektedir. Devlet dediğimiz tüzel kişilik veya manevi şahsiyet, kendisini meydana getiren halkı dış tehlikelere karşı koruyabilmek için “ordu” dediğimiz askerlerden kurulu silahlı teşkilatını oluşturmuştur. Yine “devlet”; halkının yurt içerisindeki dirlik ve düzeninin korunması amacıyla da iç güvenlik teşkilatını veya bir başka deyimle kolluk teşkilatını meydana getirmiştir. Dolayısıyla, devletin hâkimiyetinde ki silah ve cebir unsuru ordu ve kolluktan meydana gelmekte; ordu, dış emniyetin korunması; kolluk ise iç emniyetin ve kamu hizmetlerinin korunması vasıtalarını meydana getirmektedir. Ancak oluşturulan bu güvenlik yapısı devletin kurulması ile aniden şekillenmiş değildir ve doğal bir süreç geçirmiştir.

İnsanların bir arada yaşamaya başlamaları, sonrasında da devletlerin meydana gelmesi ile birlikte, halkın güvenliğinin sağlanması için önceleri sadece askeri birliklerden yani ordudan faydalanılmıştır. Güvenliğin sağlanmasında ilk dönemlerde askeri yapıdan müteşekkil “ordu” ve sivil yapıdan oluşan “kolluk” teşkilatını görmek pek mümkün olmamaktadır. Çünkü güvenlik hizmeti sadece askeri yapıdan oluşan “ordu” ya yüklenmiştir. Ancak, toplumların ve devletlerin geçen zamanla birlikte gelişmelerine paralel olarak güvenlik anlayışı da değişmiştir. Değişen güvenlik

anlayışında “ordu” sadece dış tehlikelere karşı bir güvence olarak kalırken, iç güvenliğin sağlanması için ayrı bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Bir başka deyişle, güvenlik sisteminde; ordu dış emniyetin korunması görevini üstlenmiş ve doğrudan doğruya hükümete ve devlete bağlanmıştır. İç güvenlik teşkilatı yani kolluk ise “idare”nin kudreti ve idaresi dâhilinde iç emniyetin ve kamu hizmetlerinin korunması görevini yüklenmiştir. İdarenin tasarrufu altında bulunan “iç güvenlik teşkilatları” gerek yapılanmaları, gerekse de yönetimleri açısından ne kadar iyi ise, halkın güvenlik ihtiyacının karşılanması ve memnuniyeti de aynı oranda yüksek olacaktır.

Çalışmamızın sınırını; iç güvenlik yönetimimizin temelini oluşturan ve genel kolluk kuvvetleri olarak sayılan Polis ve Jandarma teşkilatları oluşturmaktadır. Çalışmamızda “Polis ve Jandarma teşkilatlarının yapısı ve görevleri ile iç güvenlik yönetimi bünyesindeki yeri nedir?”, “Polis ve Jandarma teşkilatlarının yönetim açısından sorunları nelerdir?”, “İç güvenlik yönetiminde Polis ve Jandarma teşkilatları açısından değişim süreci nasıl işlemektedir?” sorularına cevap aranacaktır.

Çalışmamıza temel oluşturacak varsayımlar ise şunlardır:

-İç güvenlik yönetimimizin gerek teşkilatlanma gerekse de bağlı olduğu makamlar açısından birbirinden tamamen farklı iki teşkilat üzerine bina edilmesi (kendi başına) başlıca bir sorundur.

-İç güvenlik yönetimimizi etkileyen bir değişim süreci devam etmektedir ve değişim sürecine etken iç ve dış dinamikler mevcuttur.

-Polis ve Jandarma Teşkilatlarının tek yapı altında toplanmasını öneren çözüm fikrini içeren değişim süreci dış etkenlerden çok iç dinamiklerin etkisi altındadır.

“Polis Ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları Ve Değişimi” adlı çalışmamız, (3) ana bölümden oluşmakta ve nihayetinde sonuç ve değerlendirme bölümü ile tamamlanmaktadır.

Birinci bölümde; İç güvenlik yönetimini incelerken bahsi geçen kavramların açıklamalarına yer verilerek “kolluk” kavramına ulaşılabacaktır. Sonrasında da Türkiye’deki iç güvenlik yönetiminin incelemesine geçilecek, bu kapsamda genel kolluk kuvvetleri olarak adlandırılan Polis ve Jandarma teşkilatlarından ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

İkinci bölümde; Polis ve Jandarma teşkilatları açısından iç güvenlik yönetimimizdeki sorunlar incelenecektir. Ancak gerek teşkilatlanma, gerek mevzuat gerekse de görev alanı olarak birbirinden farklı (2) yapılanma olarak karşımıza çıkan Polis ve Jandarma Teşkilatlarının sorunları da farklılık gösterdiğinden ilk olarak Polis ve Jandarma teşkilatlarının iç güvenlik yönetimi açısından sorunları ayrı olarak ele alınacak; sonrasında da iç güvenlik yönetiminde birbirini tamamlayan iki unsur olan farklı iki teşkilatlanmadan kaynaklanan karşılıklı sorunlar ile söz konusu iki teşkilatın ortak sorunlarından bahsedilecektir.

Üçüncü bölümde ise; polis ve jandarma teşkilatları temel alınarak iç güvenlik yönetimimizin içerisinde bulunduğu “değişim süreci” incelenecek, değişim incelenirken de (2) farklı bakış açısı sergilenecek, birinci açıda değişime sebep olan veya olacak iç etkenler; ikinci açıda ise değişime zorlayan dış etkenler bahis mevzu olacaktır. Bu kapsamda iç etkenler içerisinde “Beş Yıllık Kalkınma Planları” ve

“Kamu Yönetimi Raporları”; ülkemizin etkisi altında olduğu dış etkenler içerisinde ise “AB Süreci” araştırma konusu edilecektir.

BÖLÜM-1

İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ

İnsanların huzur ve güvenliğinin sağlanması, sağlanan bu güven ortamının devam ettirilmesi düşüncesi tarih boyunca, vazgeçilemez bir olgu olarak devletlerin karşısına çıkmıştır.¹ Bireylerin de, toplu halde yaşayanların da temel ihtiyaçları güvenlidir. Bu ihtiyaç arzu edilen şekilde karşılanmayınca diğer ihtiyaçlar, ihtiyaç olarak ortaya çıkmaz. Bu sebeple yapılacak ilk iş kişilerin can ve mal güvenliğini sağlamaktır.² En ilkel ve sadesinden, en gelişmiş ve karmaşığına kadar her insan topluluğu, sosyolojik ve siyasal anlamda toplum olmak ve ortak yaşam sürdürebilmek için, belirli bir düzene ve asgari bir disipline bağlanmak zorundadır. Toplumun devamı, düzeni gerektirir. Toplumu oluşturan herkes, tek olarak istediği şekilde hareket edemez. Kişinin hareketleri, diğer kişilere zarar vermemelidir. Bu nedenle siyasi toplumlarda kamu gücünün en eski ve en yaygın görevi, düzeni sağlamak ve korumak amacına yönelen kolluk (zabıta) faaliyetleridir.³

İnsanların toplum halinde güven ve huzur içinde yaşama ihtiyacı hürriyet ihtiyacından da eski ve öndedir. Toplamlar binlerce yıl hürriyetsiz yaşayabilmişlerdir. Fakat düzensiz ve güvensiz yaşayamamışlardır. Tarih boyunca hiçbir toplum anarşiyeye uzun süre katlanamamıştır ve katlanamaz. Ne zaman bir

¹ Nevzat SÖNMEZ, **Emniyet Teşkilatı ve Polis Meslek Hukuku ile Polisin Görev ve Yetkileri**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005, s.65

² Ahmet Hamdi AYDIN, **Polis Meslek Hukuku**, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1996, s.12

³ Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982, s.250

toplumda anarşiye fırsat veren bir otorite boşluğu olsa düzeni sağlayan yeni bir otorite doğmakta gecikmez ve toplumda da memnuniyetle karşılanır.⁴

Kişi hak ve özgürlüklerinin artması ve demokratik anlayışın gelişmesi ile birlikte devletin gücü ve saygınlığı insan hayatına verilen değerle ölçülmeye başlanmıştır. Bu açıdan devletin en önemli amaçlarından birisi toplumun huzuru ve güveninin sağlanması olmuştur. Halk kendisini huzur ve güven içerisinde görmek, malının ve canının korunmasından emin olmak ister. Vatandaşlar, devlete karşı olan görevlerini de ancak bu şartların yerine getirilmesiyle istekle yaparlar.⁵ Devlet, toplumun esenliği ve güvenliği için pek çok faaliyetlerde bulunur. Geniş anlamda devletin bütün faaliyetleri, kamu düzeninin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Kiracılık ve evlenme ile ilgili düzenlemeler, haberleşme ve ulaştırma, su, elektrik hizmetleri gibi kamu hizmetleri, kamu düzeninin sağlanmasına ve korunmasına şu veya bu derecede yararlı olan faaliyetleridir. Ancak, devletin kamu düzenini sağlama ve koruma ödevi eskiden beri ayrı bir kamu hizmeti olarak teşkilatlandırılmıştır. İşte bu hizmete ve bu hizmeti yürüten kuruluşa kolluk (güvenlik teşkilatı-zabıta) diyoruz.⁶

İnsanların bir arada yaşamaya başlamalarından itibaren bir ihtiyaç olarak görülen “güvenlik”, bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yerine getirilmiştir. İlk başlarda güvenliğin sağlanması askeri bir görev olarak anlaşılmış ve devlet tarafından kurulan ordu veya askeri birlikler tarafından gerçekleştirilmiştir. Toplumların gelişmesiyle birlikte güvenlik hizmeti vermek üzere yeni kolluk

⁴ Metin KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1973, s.27

⁵ Bekir UĞURLU, **Jandarma Meslek**, 1.Kitap, Ankara, Jand. Okul. K.lığı Yayını, 1977, s.9

⁶ Metin KIRATLI, 1973, a.g.e., s.27

teşkilatları örgütlenmiştir. Suç ve suçluluğun artması ile birlikte kamu düzenin sağlanması olgusu büyük önem kazanmış ve burada da kurulan kolluk teşkilatlarının önemi de aynı oranda artmıştır. Bir başka deyişle, her devlet, varlığını sürdürüp iç güvenliğini sağlayacak kanunlara, onları uygulayacak ve uygulatacak kuvvete ihtiyaç duymuştur. “Kolluk” teşkilatlarının varoluş amacı da budur.⁷ Güvenlik ihtiyacını karşılamak devletin başta gelen görevidir. Bu görevi devlet adına zabıta kuvvetleri yerine getirir. Bu temel görev ifa edilmeden, devletin diğer görevleri (örneğin; eğitim, sağlık vs.) yapması kolay olmayacaktır. Çünkü tüm kamu görevlileri, çalışabilmeleri için önce can ve mal güvenliklerinin sağlanmasını isterler.⁸

İç güvenlik teşkilatları, halk ile devlet arasında bir vasıtaadır. Bu nedenle, devletin başarısı, iç güvenlik teşkilatlarının başarısı ve yeterliliği ile orantılıdır. Ayrıca devletin yurt içerisinde halkına sağladığı huzur ve güven ne kadar yüksek seviyede olursa, devletin dış siyaseti de o oranda kuvvetli olacaktır. Nihayetinde iç güvenlik teşkilatı olmayan bir devlet düşünmek mümkün değildir.

Emniyet hizmeti, toplum hayatındaki yeri ve sunulmasındaki zorluklar açısından büyük önem arz eden bir kamu hizmetidir. Bu hizmetin toplumsal hayattaki yerine bakıldığı zaman kamu düzeninin sağlanmasının insanların birlikte, yani toplum halinde yaşayabilmelerinin vazgeçilmez ve birinci derecede bir şartı olduğu görülür.⁹ Ülkemiz açısından duruma bakıldığında; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 2. maddesinde devletin bir numaralı ilkesi olarak “toplumun huzurunu” sağlamak yer almış, 5.maddesinde ise “toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” devletin temel amaç ve görevleri arasında en önemlisi olarak

⁷ Nevzat SÖNMEZ, 2005, a.g.e., s. 65

⁸ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.12

⁹ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.12

gösterilmiştir. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için temel hak ve hürriyetler, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ... Anayasanın özüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir. (A.Y.md. 13) Devletin bu sınırlamayı gerçekleştirebilmek için kullanabileceği maddi güç, güvenlik (kolluk-zabıta) kuvvetlerinin varlığıdır. Meşru devlet nizamı içerisinde kişilere karşı zor kullanma ve kişi özgürlüklerini kısıtlama yetkisi de yalnızca güvenlik kuvvetlerine ait bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, devletin temel amaç ve görevleri arasında yer almıştır. Buna göre; güvenlik ya da emniyet bir hukuk devleti olan ülkemizde toplumun ve kişilerin huzur ve esenliğini, yani asayişini sağlamak yönündeki hukuka uygun müdahale, kısıtlama ve aldığı önlemlerin tümünü anlatan bir terim olmaktadır. Dolayısıyla, güvenliğin kurucusu, sağlayıcısı ve sürdürücüsü yalnız ve yalnız devlettir. Bu alanda kişilerin teşebbüs özgürlüğünden bahsetmek mümkün değildir. Yani zabıta faaliyetinin özel sektörü en liberal düşünüşte bile olmaz.¹⁰ Özel sektörün, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çalışması için de önce, bu alandaki kişi ve kuruluşların güvenliklerinin sağlanması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile özel sektörün toplumdaki rolünü oynayabilmesinde emniyet hizmetlerinin önemli olduğu görülmektedir.¹¹

1-İÇ GÜVENLİĞE İLİŞKİN KAVRAM VE SINIFLANDIRMALAR

İç güvenlik yönetimini incelerken konumuz içerisinde bahsi geçen kavramların bilinmesinde fayda görülmektedir. Bu amaçla, “Devlet, egemenlik,

¹⁰ Erdoğan ATEŞOĞLU-Alaattin TERZİOĞLU, **Açıklamalı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, Yönetmeliği**, Cilt 1, Ankara, Jandarma Komutanlığı, 1984, s.6

¹¹ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.13

kamu ve hukuk düzeni, kamu gücü, güvenlik, emniyet, asayiş ve kolluk” kavramlarının açıklamalarına yer verilecektir. Ayrıca, açıklaması yapılan kavramların içeriğinde yer alan unsurlara ilişkin ayırım ve sınıflandırmalarda yapılacaktır. İlk olarak, devlet kavramından yola çıkılarak, devletin egemenliği ve egemenliğin sağlanması için gerekli olan kamu gücü kavramından bahsedilecek, sonuçta kamu gücünün iç güvenliği yani kamu düzenini sağlama görevine, dolayısı ile kolluk kavramına ulaşılacaktır.

1.1.Devlet ve Egemenlik

Sözlük karşılığı “toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlık” (TDK Büyük Türkçe Sözlük) olarak ifade edilen ve farklı kaynaklarda birçok tanımlaması bulunan “Devlet” kavramı en kısa deyişle “belli bir toprak üzerinde bağımsız bir teşkilat kurmuş olan insan topluluğu”¹² olarak açıklanabilir. Devletin unsurları arasında “ülke, halk ve egemenliği” saymak mümkündür. Bu unsurlar içerisinde saydığımız “ülke” kavramı, sınırları belirlenmiş olmak üzere bir millete ait coğrafi bütünlük oluşturan toprak anlamındadır. “Egemenlik” ülke sınırları içerisinde devletin tek ve kendine rakip tanımayan otoritesi olarak tanımlanabilir. Egemenlik, devletin hiçbir bağ ya da koşula bağlı olmaksızın bağımsız olması, diğer devletler karşısında saygınlık ve hukuksal kişiliğe sahip olması, ülke içinde tek, rakipsiz ve en üstün buyurucu güç iktidar ya da otorite olması anlamına gelir. Birçok tanımlaması bulunan “halk” kavramını ise bir ülkede yaşayan yurttaşların bütünü olarak tanımlamak mümkündür.

¹² Vakur VERSAN, **Kamu Yönetimi (Siyasi Ve İdari Teşkilat)**, Ankara,1984, s.7

En ilkel toplumlardan en gelişmiş toplumlara kadar her insan topluluğunun, sosyolojik ve siyasal anlamda bir topluluk oluşturmak ve ortak yaşam sürdürebilmek için belirli düzene ve asgari disipline sahip olması gerekmektedir. Bir arada bulunma, yaşama, belirli konularda paylaşma gibi toplum hayatında karşılaşılabilecek birçok alanda ortaya çıkan zorunluluklar çerçevesinde, güvenli, düzenli ve huzurlu bir ortamın tesisi, herkesin ana sorumluluklarından biri olmakta ve bu güvenli ortamın sağlanmasında da herkesin bir sorumluluğu bulunmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin kullanılması, çalışma ortamlarında istenen verimliliğin elde edilmesi ve bunun artırılması için de yine güvenlik olmazsa olmaz koşullardandır.¹³ Bu sebeple devletlerin, devlet olabilme özelliğini koruyabilmesi ve devamını sağlayabilmesi için en önde gelen temel görevlerinden biri de ülkede huzur ve güvenin temini ile vatandaşların can ve mal emniyetini sağlamasıdır. Bu asli görev yerine getirilmediği takdirde devletin ve onu oluşturan milletin varlığından söz etmek mümkün olmayacaktır.

Dünya tarihine baktığımızda genel olarak devletlerin ve toplumların temel sorununun dış güvenliklerinden ziyade iç güvenlikleri olduğu görülmektedir. Her millet yekvücut halinde dış düşmanları ülkelerinden kovmada başarılı oldukları halde, bağımsızlığına kavuştuktan kısa bir süre sonra iç kaosa, çekişme ve kavgalara sürüklenmiştir. Bu bağlamda toplumu bu iç huzursuzluktan kurtarmada, huzur ve güveni sağlamada kolluk güçlerinin rolü ve sorumluluğu ön plana çıkmaktadır.¹⁴ Nihayetinde, devlet, hukuki-manevi bir şahsiyettir. Devleti somut bir kamu gücü

¹³ Ayhan İLKAR ve Barış AKGÜÇ, **Europol ve Organize Suç Tehdit Değerlendirme Raporu**, Ankara, İnterpol Europol Sirene Daire Başkanlığı - EGM Basımevi, 2006, s.5

¹⁴ Ali ŞAFAK ve Vahit BIÇAK, **Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı-Polisin El Kitabı**, Ankara, Yardımcı Ofset, 1999, s.1

haline getiren unsurlardan biri, her devlette kamu gücünü temsil eden kolluk kuvvetleridir. Kolluk kuvvetlerinin vatandaşın gözündeki imajı, aynı zamanda siyasi rejimin ve devletin imajı demektir.¹⁵

1.2.Düzen

Düzen, kelime olarak “belli yöntem, ilke veya yasalara göre kurulmuş olan durum, uyum, nizam, sistem” anlamlarını ifade eder. (TDK Büyük Türkçe Sözlük) Devletin toplum huzurunu temin edebilmesi için, şahıs veya kurumlar tarafından gerçekleştirilecek zararlı hareketlerinin sınırlarını çizmesi ve önceden tespit etmesi gerekir. Bu tespit neticesinde, toplum içerisinde yaşayan herkes uyması gereken kuralları, kötü ve iyi hareketleri, neleri yapabileceğini, neleri yapamayacağını önceden bilir ve ona göre hareket eder. Böylelikle, şahısların eylemlerinin sınırlarını çizen kuralların tümüne “düzen” denir. Düzen de “hukuk düzeni” ve “kamu düzeni” olmak üzere ikiye ayrılır.

1.2.1.Hukuk Düzeni

Kelime karşılığı olarak “haklar” anlamına gelen hukuk kavramını “Toplumu düzenleyen ve devletin yaptırım gücünü belirleyen yasaların bütünü” (TDK Büyük Türkçe Sözlük) olarak tanımlayabiliriz. Hukuk metinleriyle (kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, yönerge veya emir) belirtilmiş kurallar ile sınırları belirtilmiş hal ve hareketlere uygun davranılması gerekir, aykırı harekette bulunanlar müeyyideyle karşılaşır. Belirtildiği üzere çizilen bu sınırlar hukuk düzenini oluşturur. Devletin yürütme ve yargı organlarının asıl görevi, hukuk düzenini

¹⁵ Halil İbrahim KAVGACI, **Demokratik Polislik, Temel Yaklaşımlar**, Ankara, Maset Matbaacılık, 1997, s.1

korumaktır. Burada toplum düzenini, düşebileceği tehlikelerden koruma amacı güdülmektedir. Böylece, hukuk düzenine aykırı hareket edenler, toplum düzenini zarara uğratmış sayılır ve bu zararın giderilmesi gerekir. Aksi takdirde, toplum, anarşiye, kargaşaya, parçalanmaya ve dağılmaya yönelir.¹⁶

Hukuk devleti ise, vatandaşlara anayasal temel hak ve özgürlükler tanıyan ve devletin tüm organlarının hukuka bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmelerini sağlamak suretiyle vatandaşların güvenliklerini teminat altına alan devlet demektir.¹⁷ Hukuk devletinde, devletin tüm görev ve yetkileri gibi idarenin yürüttüğü kolluk hizmetlerinin de neler olduğu ve nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenmekte ve idare kanunda belirtilen sınırları aştığı zaman sorumlu olmaktadır.

1.2.2.Kamu Düzeni

Kamu bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme ve toplum anlamındadır. Düzen ise huzur, tertip, her şeyin yerli yerinde olması demektir. Kamu düzeni bütün toplumu ilgilendiren düzen, tertip anlamına gelir. (TDK Büyük Türkçe Sözlük) Hukuk Düzenine uyulması, kişiler arasındaki ilişkilerde huzurun sağlanması, toplum düzenin korunması, devletin emniyet ve asayişinin sağlanması kamu düzeni olarak adlandırılır. Yani kamu düzeni genel olarak bir ülkede yaşayan halkın tamamının huzuru ve yaşamı için alınması gerekli olan önlemlerin bütünüdür. Bu anlamıyla kamu düzeni çok geniş kapsamlı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁶ Mehmet Zeki VURAL, **Polis Görev ve Yetkileri**, İstanbul, Ulutaş Matbaası, 1970, s.7

¹⁷ Nevzat SÖNMEZ, 2005, a.g.e., s.52

Bir başka ifadeyle kamu düzeni, umumi veya umuma açık yerlerde bireylerin güvenlik, dirlik ve esenlik içinde ve de sağlıklı olarak yaşamlarının sağlanmasıdır.¹⁸

Kamu düzeninin öğeleri arasında, güvenlik, dirlik ve esenlik, sağlık ve genel ahlakın korunması bulunmaktadır.

Güvenlik, “Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu” (TDK Büyük Türkçe Sözlük) olarak tanımlanmakta, yürürlükte bulunan mevzuatta “emniyet ve asayiş” olarak adlandırılmaktadır. Mevzuattaki kısaca ifadesiyle bireylerin umumi veya umuma açık yerlerde can ve malları için endişe duymamalarını ifade eder.

Dirlik ve Esenlik, “Yaşayış, hayat, varlık, geçim, huzur” anlamlarına gelen “dirlik” ile birlikte kullanılan “esenlik”; “sağlık, afiyet, sıhhat, selamet” anlamına gelmektedir.

Sağlık, ise en kısa deyişle “hasta olmama durumu, hastalık verici sebeplerden uzak olma hali” anlamına gelmektedir.

Genel Ahlakın Korunması, mevzuunda ise “ahlak” kavramının birçok tanımlaması bulunmaktadır. Ahlak kelimesini (TDK Türkçe Büyük Sözlük), “belli bir dönemde belli insan topluluklarınca benimsenmiş olan, bireylerin birbirleriyle ilişkilerini düzenleyen törel davranış kurallarının, yasalarının, ilkelerinin toplamı” veya “iyi olduğu düşünülen veya belli bir yaşam anlayışından kaynaklanan davranış kuralları bütünü” olarak açıklamak mümkündür. Tanımlardan da anlaşıldığı üzere “ahlak” maddi somut bir düzen değildir. Oysaki kolluk ancak maddi düzeni korur. Düşünce ve ahlak alanındaki düzenin korunması, kolluğun görevi dışındadır. Böyle

¹⁸ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj Yayınları, 1996, s.264

olmakla birlikte, ahlak alanındaki düzensizlik, kamu düzenini bozucu bir nitelik kazanırsa, kolluk bunu da önler.¹⁹

Kamu düzeni, gerçekte kişiler üzerinde olumsuz etkiler yaratabilecek bir düzenleme ve yaptırım gücü ile gerçekleştirilir. Bu bakımdan kolluk esas itibarı ile idarenin bireylere ve topluluklara yönelttiği emir ve yasaklar biçiminde görülür.²⁰

1.2.2.1.Kamu Düzeninin Sağlanmasında Devletin Görevleri

Devlet olarak örgütlenmiş toplumlarda, toplum düzeninin ve güveninin sağlanması devletin en başta gelen ödevidir.²¹ İnsanları toplum halinde yaşayamaya iten sebeplerin başında bir devletin varlığı ve bu devletteki kamu düzeninin gerçekleşeceği inancı yatmaktadır. Devlet, devlet olmasının bir gereği olarak, en başta kamu düzenini sağlamakla görevlidir. Devlet kamu düzenini sağlama görevini oluşturduğu bir takım organlar vasıtasıyla yapmaktadır. Dolayısıyla kamu düzeninin sağlanabilmesi için bir devlete ihtiyaç vardır. Devletin devamlılığı için ise kamu düzeninin sağlanması gereklidir. Bu açıdan bakıldığında, devletin bütün kurum ve kuruluşlarına kamu düzeninin sağlanması açısından görevler düşmektedir. Toplum düzeninin korunması çeşitli yollardan olabilir. Teknik, kültürel, sosyal ve ekonomik tedbirlerle sağlanan düzen her an yeterli olmayabilir. Kaynaklar ve imkânlar sınırlıdır. Yeterli imkânlar temin edilse bile, toplum düzeni temin edilemeyebilir. Kamu düzen ve güvenliğini bozacakların bu niyetlerinin henüz yürürlüğe çıkmadan önlenmesi ve anında ceza ve hukuk müeyyidelerine tabi tutulması gerekmektedir. Bunun için devlet anlamındaki egemenlik, otoriteyi ve sonuçta zor kullanmayı

¹⁹ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s.270

²⁰ Ahmet KARAGÖZ, **Polis – İdari Kolluk Yetkileri**, İstanbul, 1990, s.9

²¹ Ragıp SARICA, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1972, s.74

gerekli kılabilir. Kamu düzen ve güvenliğini bozacaklar veya bozanlar zor kullanıldığını bilerek sosyal yapıya uygun hareket etmeye mecbur olurlar. Şu kadar ki, batı demokratik rejiminde, bireyler ve topluluklar, tutum ve davranışlarından ilke olarak özgür ve serbest sayıldığından, kolluk gücü bunları ancak kamu düzeninin korunması gerektiği hallerde ve ölçüde haklarını, özgürlüklerini sınırlayıp kısıtlayabilir. Fakat yok edemez. Bu alanda önemli ve zor olan, düzen ile özgürlük arasında kamu yararı ile bireyin çıkarını bağdaştıran dengeyi sağlayabilmektir.²²

Kamu düzeninin korunması ve düzenli bir toplum halinde yaşamayı sağlamak amacına yönelik kolluk faaliyetinin yürütülmesi sırasında özgürlüklerle kolluk müdahaleleri arasında denge kurmak hukuk devletinin en nazik konularındandır. Zira kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla alınan tedbirler bu amaçla doğru orantılıdır.²³

Geniş anlamda devletin bütün faaliyetleri kamu düzenini sağlamaya yönelik olmakla beraber, devletin kamu düzenini sağlamak ve koruma görevi, eskiden beri devlet içinde diğer kamu hizmetlerini gören kurumlardan ayrı bir kurum olarak örgütlenmiştir. Bu hizmeti yürüten kuruluşa “kolluk (zabıta-polis)” diyoruz.²⁴ Devlet, varoluş sebebi olan vatandaşına toplu halde yaşayabileceği ortamı hazırlamak ve düzeni sağlamak amacıyla kolluk kuvvetlerini kullanmaktadır. Kamu düzeninin ve güvenliğin sağlanması, devletin en başta gelen ödevlerindendir. Devleti küçültüp klasik görevlerine döndürsek bile; SAVUNMA, ADALET ve İÇ GÜVENLİK devletten soyutlanamaz ve ayrılamaz bir nitelik taşır. Devletin

²² Sait GÜRAN, “Polisin Kimlik Sorma Yetkisi”, *Yargı Dergisi*, 1980, Sayı:49, s.11

²³ Metin KIRATLI, 1973, a.g.e., s.40

²⁴ İsmet GİRİTLİ ve Tayfun AKGÜNER, *İdare Hukuku Dersleri-II*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, s.70

sağlamak ve korumakla sorumlu olduğu bu düzen için emniyet, asayiş ve kamu düzeni deyimleri kullanılmıştır.²⁵

1.2.2.2.Kamu Düzeninin Sağlanmasında Kişilerin Görevleri

Kamu düzeninin sağlanabilmesi; bireylerin güvenlik, dirlik ve esenlik içinde ve de sağlıklı olarak yaşayabilmeleri için bir takım kurallar bütünü oluşturulmuştur. Toplum içerisinde yaşayan bireylerden de bu kurallar bütününe uyması, diğer bireylerin hak ve hürriyetlerini gözetmesi beklenir. Buradan hareketle, toplum içerisinde hak ve hürriyetlere saygı ne kadar kuvvetli, kanun ve nizamla riayet nedenli yüksek, bireyler arasındaki sevgi ve bağlılık ne kadar güzel ise o toplumda kamu düzeni de o kadar ahenklidir. Dolayısıyla; kamu düzeninin sağlanması için kişilere düşen görev, en kısa ifadesiyle toplum halinde yaşabilmek için konulan kural ve sınırlara uymaktır.

1.3.Kamu Gücü

Kamu düzeninin sağlanması, genel anlamda kamu adına zorlayıcılık ve güç kullanımı yetkisini de kullanarak yerine getirilebilecek bir işlevdir. Devlet; kamu düzeninin korunması ve kollanmasına ilişkin üzerine düşen görevleri, kamu gücünü kullanarak yerine getirecek bu esnada, kamu düzenini, toplumun huzurunu, insan hak ve hürriyetlerini korumak için yasalarda sınırları çizilen görev ve yetkileri kullanacaktır. Kamu gücü, devletin emretme, bu tek yanlı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneğidir. Kamu gücünü daha geniş bir kavram olarak egemenliğe bağlayabiliriz. İdare hukukunda

²⁵ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.1

idare dediğimiz varlığın sahip bulunduğu üstünlük anlamına gelen kamu gücü, kamu hukukunda devlet denilen varlığın sahip olduğu üstünlüğü belirtmek için kullanılan egemenlik kavramına indirgenebilir. İşte bu kamu gücü adını verdiğimiz üstünlük, erk, güç, devlete tanınan, devletçe kullanılan egemenliğin idare hukuku açısından, idareye ilişkin olan özel bir belirtisinden ve görünümünden başka bir şey değildir. Yani kamu gücü, devletin bir organı ve parçası olan idarenin, idare hukuku alanında sahip bulunduğu egemenliğin başka bir isim altında anılması, söylenmesidir.²⁶

1.4.Güvenlik

Güvenlik çok sade ifadelerle; bir kimsenin, bir topluluğun, bir şeyin tehlikelerden uzak olma, güven içinde bulunması durumu, başka bir tanıma göre; bedene zarar verebilecek tehlikeli durumları asgariye indirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelik etkinlikler olarak tanımlanabilir. Bu tanımlardan çıkan iki boyut vardır; güvenliğin nesnel ve özel boyutları. Nesnel boyutu; en basit ve sade tanımı ile tehlikenin olmamasıdır. Öznel boyutu ise; tehlikenin olmadığına ilişkin bireysel inanç ve huzurdur. Günümüzde batı otoriteleri iç güvenlikte bu ikinci tanımı esas almaktadırlar.²⁷ Günümüz modern toplumunda, Avrupa’da sanayi devrimi ile başlayan modernleşme ilk olarak güvenlik sektörünün kendi içinde “dış güvenlik” ve “iç güvenlik” şeklinde bir iş bölümünü ve uzmanlaşmasını doğurmuştur. “Savunma” (defense) olarak değerlendirilen “dış güvenlik” askeri bir hizmet alanı olarak

²⁶ Şükrü KARATEPE, **İdare Hukuku**, Ankara, Anadolu Matbaacılık, 1988, s.12

²⁷ M.Ali BAL, **Modern Devlet ve Güvenlik**, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2003, s.17

tanımlanırken, “polislik” olarak adlandırılan “iç güvenlik” sivil bir hizmet alanı olarak sınıflandırılmıştır.²⁸

1.5.Emniyet ve Asayiş

Emniyet; devlete, topluma, kişilere, mal ve eşyalara yönelik sabotaj, tehlike ve kazaları önlemek için alınan, hukuka uygun önlemlerin tümünü ve bu önlemlerin alınmış bulunduğu hali belirtir. Asayiş ise, 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 önlendiği, hayatın normal akışının sağlandığı hali; dirlik ve düzenin varlığı konusunda kamuda yaratılan yerleşik ve yaygın inancı ifade eder. Devletin sağlamak ve korumakla görevli olduğu düzen ve güven; emniyet ve asayiş gibi kavramlarla ifade edilmektedir.²⁹

1.6.Kolluk

Kuvvetler ayrımı içinde önemli bir yer tutan yürütmenin, bireylerin faaliyeti üzerinde kamu düzenini sağlamak gayesi ile giriştiği düzenleme ve sınırlama faaliyetine kolluk faaliyeti, bu faaliyeti yürüten icra organına da kolluk kuvveti diyoruz.³⁰ Diğer bir söyleyişle; devlet adına kamu düzenini sağlamakla görevli ve zor kullanmaya yetkili kuruluşa kolluk (zabıta), faaliyete ise kolluk faaliyeti adı verilmektedir. Bu anlamda kolluk, devletin ve dolayısıyla idarenin kişi hürriyetlerine

²⁸ İbrahim CERRAH, “İç Güvenlik Sektörünün Zihinsel Modernizasyonu” *Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar Konulu Uluslar Arası Konferans Bildirisi*, Ankara, DECAF-TESEV, 2005, s.43

²⁹ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.1

³⁰ Tan TURGUT, *İdari Hizmetler Ders Notları*, Ankara, 1980, s.33

kısıtlama getiren maddi gücünü oluşturur.³¹ Kolluk, kamu düzenini ve güvenliğini kollama, koruma, suç ve suçluları bulmak ile görevli ve gerektiğinde zor kullanma yetkisine sahip olan ve kanunlarla verilen yetkiler çerçevesinde görev yapan bir devlet kuruluşu olmasından müteşekkildir. Başka bir ifadeyle; emniyet ve asayiş sağlayan kanun ve nizamın verdiği görevleri yapan, yetkiler kullanan icra ve inzibat kuvvetleridir.³²

Bazı kaynaklarda, “zabıta” ve “kolluk” kavramlarının eş anlamlı olarak kullanıldığını görmekteyiz. Anayasanın lügat bakımından tadili (değiştirilmesi) sırasında ve 1961 Anayasası’nda zabıta kelimesi karşılığı olarak kolluk tabiri alınmış ve bu tabir bazı kanunlarımıza da geçmiştir.³³ Ancak, kolluk; zabıta veya polis deyiminden farklı olarak hem bir faaliyeti, hem de bir teşkilatı ifade etmektedir. Kolluk, geniş kapsamlı bir kavramdır. Kolluk bir yandan, kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski duruma getiren yönetsel etkinlikler, diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır. Kolluğa, “zabıta” ve ya “polis” de denir³⁴ GÖZÜBÜYÜK, kolluğu “Bir yandan kamu düzenini sağlayan ve koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari faaliyetler, diğer yandan da bu tür faaliyetleri yürüten görevliler“ olarak tanımlamıştır.³⁵ AKGÜNER de benzer bir tanımla kolluk kavramına açıklık getirir; “kolluk (zabıta ya da polis) kavramı eskiden beri toplumda düzeni sağlamak ve korumak için devletin (idarenin) sahip olduğu bir gücü simgeler. Bu güç, idare hukukundaki kamu gücünün bir

³¹ Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1993, s.7

³² Feridun YENİSEY, **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, İstanbul, Beta Yayınları, 1991, s.45

³³ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukuku Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.1476

³⁴ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2003, a.g.e., s.270.

³⁵ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, s.45

yansımasıdır. Sözcük olarak kolluk, hem bir idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten görevlileri ifade eder.³⁶

Kolluğun iki temel görevi vardır, öncelikli görevi temel hak ve özgürlükleri korumak, diğer görevi ise kamu düzenini sağlamaktır. Esasen temel hak ve özgürlükler korunabilmiş ise zaten kamu düzeni de sağlanmış demektir.³⁷ Demokratik ülkelerde bireylerin temel hak ve özgürlükleri anayasal güvence altındadır. Anayasanın güvencesi altında bulunan temel hak ve özgürlükler, ancak bireylerin temsilcilerinden oluşan “Yasama Organının” yapacağı kanunlarla sınırlanabilir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlama nedenlerinden biri de kamu düzeninin korunmasıdır (A.Y.md.13). Örneğin toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkını, basın özgürlüğünü, seyahat ve yerleşme özgürlüğünü, dernek kurma hakkını düzenleyen ve bu hak ve özgürlükleri kamu düzeninin korunması ve sağlanması için sınırlayan pek çok kanun vardır ki, bu kanunlara kolluk kanunları denmektedir. İşte idare, bu kolluk kanunlarının genel ve objektif biçimde koyduğu kuralları idari kararlarla belli ve somut durumlara ve kişilere uygulamak suretiyle kolluk faaliyetlerinde bulunmakta ve kamu düzenini koruyup sağlamaktadır.³⁸

1.6.1.Kolluğun Görev Bakımından Sınıflandırılması

Kolluğun görevlerinin, eksiksiz bir liste halinde sayılması mümkün olmamakla beraber çağımızda kolluğa biçilen temel rol ve görevler şunlardır; can ve mal güvenliğinin sağlanması, kamu düzeni ve toplumsal huzurun temin edilmesi,

³⁶ Tayfun AKGÜNER, “Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2003, Sayı:36, s.195

³⁷ Halil YILMAZ, “EGM-AB İşbirliği Twinning Projesi”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2005, Sayı:46, s.87

³⁸ Metin GÜNDAY, 1996, a.g.e., s.257-258.

suçları önlemek, suçluları yakalayıp adalete teslim etmek, mağdura yardım etmek, Anayasal hakların ve hukuk kurallarının uygulanmasını sağlamak, kişi haklarının korunmasını sağlamak vb.³⁹ Kolluğun bütün görevlerini madde madde saymak yerine genel bir sınıflandırmayla İDARİ (ÖNLEME) ve ADLİ görevlerinden bahsetmek yerinde olacaktır.

1.6.1.1.Kolluğun İdari (Önleme) Görevi

İdari kolluk, kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almakla görevlidir. Hirion; idari kolluğu tanzim ve cebir yetkilerini kullanarak amme intizamını temin, Rusin; ferdin tabi hareket hürriyetini umumi menfaat namına koyulan tehditlerin toplamı, Laferniere ise; cemiyette çıkabilecek karışıklıkları münasip tanzim yetkisi ile önlemek ve nizamı ihlal edenleri cebirle tenkil ederek amme intizamını temin etmekle görevli kolluk olarak tarif etmektedirler.⁴⁰

Polis, asayiş, kamu, birey, tasarruf güvenliğini ve konut dokunulmazlığını korur (PVSK md.1). Polis, halkın ırz, can ve malını koruma ve kamunun istirahatını sağlamakla yükümlüdür; yardım isteyenlere, yardıma muhtaç olan çocuklara ve engellilere yardım eder, yasaların ve tüzüklerin kendisine verdiği görevleri yapar. Bu faaliyetler, kolluğun önleyici görevlerinden sayılır. Kolluğun görevi, suç işlenmesini önleyici tedbirler almaktır.(PVSK md.2) Kolluğun önleyici görevinin temelinde, bir tehlikeyi önleme düşüncesi vardır.

³⁹ Halil İbrahim KAVGACI, 1997, a.g.e., s.31

⁴⁰ Sıddık Sami ONAR, 1966, a.g.e., s. 1104

1.6.1.2.Kolluğun Adli Görevleri

Yönetmelik (idari) kolluğun yanında bir de adli kolluk vardır. Yönetmelik kolluk kamu düzenini sağlar, adli kolluk ise, kamu düzenini bozanları kovuşturur ve Yargı yerlerine verir.⁴¹ Kolluğun idari nitelikteki önleme görevi ile adli nitelikteki görevinin birbirinden ayrılması gerekir. Çünkü kolluğun, idari görevi esnasında bağlı olacağı amirle, adli görevi esnasında bağlı olacağı amir birbirinden farklıdır. Bu nedenle, somut olayda, kimin emir vermeye yetkili olduğunu tespit etmek açısından, idari görevle adli görevin birbirinden ayrılması önem taşımaktadır. Ayrıca, kolluk hakkında, adli görevi esnasında işlediği suçlardan dolayı, Cumhuriyet Savcısı tarafından, genel muhakeme usulüne göre re'sen soruşturma yapılır (CMK md.161/5; PVSK ek md.9/B). Buna karşılık, idari görevi esnasında suç işleyen kolluk hakkında, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Yasa hükümlerine göre soruşturma yapılır. Kolluk hakkında önleme görevi esnasında işlediği iddia edilen suçlardan dolayı, idari amir izin vermedikçe, ceza soruşturmasına başlanamaz (PVSK ek md.9/A).⁴² Ancak, görevleri ve amaçları yönünden farklı olan idari kolluk ve adli kolluk, teşkilatı ve görevleri yönünden ülkemizde birbirine karışmıştır.⁴³

1.6.2.Kolluk Faaliyetlerini Yerine Getiren Kamu Görevlileri

Kolluk faaliyetleri, kolluk makamları ve kolluk personeli olmak üzere iki tür kamu görevlisi tarafından yürütülür.

⁴¹ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2003, a.g.e., s.270.

⁴² Veli Özer ÖZBEK, **Suç Kolluğu**, İzmir, 2000, s.592

⁴³ Metin GÜNDAY, 1996, a.g.e., s. 262.

Kolluk Makamları : Kamu düzenin korunması ve sağlanması için düzenleyici veya bireysel işlemler tesis etmek için kendilerine yetki verilmiş mercilerdir. Düzenleyici işlem yapmaya yetkili merciler Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığı olarak sayılabilir, bireysel işlem yapmaya yetkili makamları ise İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakam olarak sayılabilir.

Kolluk Personeli :Kolluk makamları tarafından tesis edilen işlemleri uygulamakla görevlendirilmiş kolluk görevlileridir. Kolluk personelinin kolluk konusunda işlem tesis etmeye yetkisi bulunmamaktadır.

1.7.İç Güvenlik Yönetim Modelleri

Yukarıdaki bölümlerde de bahsettiğimiz üzere, en basit yapısında dahi devletler, dış sınırlarını güvence altına almak ve varlıklarının devamını sağlayabilmek için ordular (askeri birlikler) kurmuşlardır. Ülke içerisinde huzur ve güvenin, emniyet ve asayişin devamı için ise iç güvenlik teşkilatlarını oluşturmuşlardır. İç güvenlik teşkilatlarının dünya üzerindeki oluşumlarına baktığımızda, kendi içerisinde bir takım yapısal farklılıklar bulunmakla birlikte, genelde iki biçimde örgütlendikleri görülür. Bu iki türdeki örgütlenmeyi iç güvenliğin sağlanmasında teşkilat olarak “Tekli ve Çoklu (İkili veya daha fazla)” sistem olarak adlandırabiliriz.

1.7.1.Tekli Sistem

Bazı devletler iç güvenliğin sağlanması görevini ülke genelinde tek bir teşkilata yüklemişlerdir. Dolayısıyla bu ülkelerde iç güvenliğin sağlanmasından yetkili ve sorumlu sadece bir teşkilat bulunmaktadır. Daha kısa ifadesiyle genellikle

bu tip ÷lkelerde jandarma teŖkilatı bulunmaz ve ÷lkenin i guvenliğinin sağlanmasından kentsel-kırsal b÷lge ayrımı g÷zetilmeksizin sadece polis sorumludur. Amerika BirleŖik Devletleri, Almanya ve İngiltere gibi ÷lkeleri i guvenlik y÷netiminde tekli sistemin uygulandığı ÷lkeler arasında saymak m÷mk÷nd÷r.

1.7.2.Çoklu Sistem

Devletlerin bazıları ise i guvenliğin sağlanabilmesi için birden çok teŖkilat v÷cuda getirmiŖlerdir. Çoklu sistem genellikle karŖımıza ikili teŖkilat yapısı olarak çıkmaktadır. ÷lkemizde uygulanan sistemin benzeri olarak bazı ÷lkelerde Ŗehir merkezlerinin guvenliği “polis teŖkilatı” tarafından; k÷y, kasaba gibi kırsal alanların ve polisin bulunmadığı b÷lgelerin guvenliği ise jandarma tarafından sağlanmaktadır. İstisnası olmakla birlikte çoklu sistem genelde iki teŖkilattan oluŖmaktadır. İkili sistem olarak da isimlendirebileceğimiz bu sistemde i guvenlik hizmetinden sorumlu iki teŖkilat vardır.

2-T÷RKİYE’DE İ GÜVENLİK Y÷NETİMİ

Kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesinde, kolluk makamları ve kolluk personeli olmak ÷zere iki t÷r kamu g÷revlisi bulunduğunu belirtmiŖtik. ÷lkemizde i guvenlik y÷netimini incelerken de önce kolluk makamlarından, sonrasında ise kolluk personelinden bahsedilecektir.

2.1.KOLLUK MAKAMLARI

2.1.1.Merkezde

2.1.1.1.İçişleri Bakanı

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1.maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin idari yapısı içinde “Memleketin umumi emniyet ve asayişinin sağlanmasından İçişleri Bakanı sorumludur, İçişleri Bakanı bu görevi kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı ve gerektiğinde de bütün zabıta teşkilatı vasıtası ile ifa eder” hükmüne yer verilmiştir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 2. maddesinde İçişleri Bakanının görevleri sayılmış ve İçişleri Bakanının “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; sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak; karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek; suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak; her türlü kaçakçılığı men ve takip etmekle” görevli olduğu belirtilmiştir. Kanunun 5.maddesinde ise “Bakan, Bakanlık kuruluşunun en üst amiridir...emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumludur” denilerek iç güvenliğin sağlanması görevi ve sorumluluğu İçişleri Bakanına verilmiştir. Bu maddeden de anlaşılıyor ki, İçişleri bakanlığının Türk idari yapısı içerisindeki esas görevi ülkenin emniyet ve asayişinin sağlanmasıdır. İçişleri Bakanı'nın emniyet ve asayiş sağlama araçları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğüdür. Bu iki kuruluşun; emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı'na

bağlılıkları esas alınmıştır. Ülkenin genel emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya İçişleri Bakanı sorumludur. Bu sorumluluk, kişisel anlamda ve siyasi bir sorumluluktur. Bakanın kişisel sorumluluğu esası benimsenmekle, doğabilecek çelişkiler ve sakıncalar peşinen önlenmek istenmiştir. Dolayısıyla ülkenin genel emniyet ve asayişini tek bir makama verilmiş, çeşitli makamlar arasında yetki dağılımından kaçınılmıştır. PVSK'nın 22.maddesinde “Kanunda yazılı vazife ve yetki ve yetkilerin yapılması ve kullanılması için en büyük mülkiye amirinin vereceği emirleri, İçişleri Bakanı re'sen verebilir” denilmiştir.

2.1.1.2.Emniyet Komisyonu

Emniyet Komisyonunun yapısı ve görevi Emniyet Teşkilatı Kanunun 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Emniyet Komisyonu, İçişleri Bakanı'nın başkanlığında Genelkurmay Başkanlığı'ndan bir temsilci, Emniyet Genel Müdürü, Jandarma Genel Komutanı ve Bakanlıkça seçilecek gereği kadar müfettiş ve validen oluşur. Emniyet Komisyonu, Ankara'da bulunan üyeleri ile her ay, genel müfettiş ve valilerin katılımı ile de en az senede bir defa İçişleri Bakanı'nın gerekli gördüğü zamanlarda toplanır ve “memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerini tetkik ile istişari mütalaasını” bildirir. İçişleri Bakanı ayrıca gerekli gördüğü zamanlarda diğer ilgili Bakanlıklardan da birer temsilci göndermesini talep edebilir. Emniyet Komisyonu'nun raportörü ise Emniyet Genel Müdürü'dür.

2.1.2.Taşrada

2.1.2.1. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

Anayasamızın 126.maddesi : “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkez idare teşkilatı kurulabilir” esasını getirmiştir. Yine Anayasamızın 121. Maddesi “olağanüstü hallerle ilgili düzenlemeyi” içermektedir. Her ne kadar günümüz itibariyle uygulaması olmasa da OHAL Bölge Valiliği ile alakalı olarak geçmişteki uygulamadan bahsetmekte fayda görülmektedir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerimizde meydana gelen bölücü ve terörist unsur hareketlerine karşı mücadele etmek için meydana getirilen sıkıyönetim uygulamasının 19.07.1987 tarihinde kaldırılması ile birlikte yerine, OLAĞANÜSTÜ HAL BÖLGE VALİLİĞİ kurulması, Anayasanın 121. maddesinin verdiği yetkiye istinaden 10.07.1987 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda kararlaştırılmıştır. 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 14.07.1987 tarihinde resmi gazetede yayınlamış ve yürürlüğe girmiştir. Olağanüstü Hal Bölge Valisine (8) il bağlanmış ve bölge valisi 19.07.1987 tarihinde Diyarbakır’da görevine başlamıştır. Kanun Hükmündeki Kararnamenin 4. maddesinin (b) bendi; özel ve genel kolluk kuvvetlerinin Olağanüstü Hal Bölge Valisi’nin emir ve komutası altında olduğu hükmüne yer vermiştir. Bu kanuna paralel olarak da aynı iller içerisinde bulunan, zabıta görevi yapan jandarma birlikleri de kolordu seviyesinde “Jandarma Asayiş Komutanlığı” adı altında yeniden teşkilatlandırılmıştır. 286 sayılı Kanun Hükmündeki ayrı bir kararname ile de Jandarma Asayiş Komutanlığı, Olağanüstü Hal Bölge Valisi’ne karşı sorumlu kılınmış, bu birliğe bağlanan diğer birliklere, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin sağlanmasında zabıta yetkisi verilmiştir. Kanunun 4.maddesinin (c)

fıkrası ile de “olağanüstü hal bölge valisini, bölgesi içinde özel ve genel kolluk kuvvetlerinin yerlerini sürekli ve geçici olarak değiştirebilmekle yetkili kılmıştır.” 1987 yılında hayata geçirilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, 2002 yılında kaldırılmıştır.

2.1.2.2. İllerde

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 126. maddesinde “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” denilmiş ve devamında da “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmü getirilmiştir. Aynı konu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 3.maddesinde de yerini almıştır. Yetki genişliği esasından ise kısaca merkezi idarenin merkez teşkilatına bağlı alt kademe kuruluşlarına yetki verilerek, merkez adına doğrudan karar alıp uygulayabilme imkânının sağlanmasını anlamak gerekir. Yetki genişliği esasında, merkezin bir bölüm yetkilerinin illerle devredilmesine ilişkin kurallar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun 4.maddesinde “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır” denilmiştir.

Yukarıda belirttiğimiz hükümler doğrultusunda il yönetiminin başı olması sıfatıyla Valiler önemli yetkilere sahiptir ve hem idari, hem de siyasal bir makamdır. Vali yönetimi altında bulunan il idaresinde; devleti, hükümeti, ayrı ayrı her bakanlığı temsil eder. Bu bakımdan Vali kamu düzenini korumak için, tüm önlemleri almakla yetkili kılınmıştır. Emniyet, asayiş ve kamu düzenine ilişkin karar ve emirleri

yürütmek bakımından, genel ve özel bütün zabıta kuruluşlarının amiri sıfatını taşır.⁴⁴

Valinin ilde konuyla ilgili görevleri İl idaresi Kanununun 11. maddesinde sayılmıştır.

Buna göre;

-Vali, İl sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Bu teşkilat amir ve memurları, vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdürler.

-Memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

-İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevleridir.

-Bunları sağlamak için vali, gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında Türk Ceza Kanunun ilgili hükmü uygulanır.

-Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin, il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak Vali tarafından yerleri değiştirilebilir ve bundan hemen ilgili Bakanlıklara bilgi verilir.

-Vali, İl içindeki kolluk kuvvetleriyle bastırılmayacak olağanüstü ve ani hadiselerin cereyanı karşısında kalırsa, en yakın askeri “kara, deniz, hava” birlik komutanına mümkün olan en seri vasıtalarla müracaat ederek, yardım ister ve bunu yazı ile teyit eder. Bu talep derhal yerine getirilir.

⁴⁴ Erdoğan ATEŞOĞLU ve Alaattin TERZİOĞLU, **İdari Kolluk Hizmetleri**, Ankara, 1987, s.15

İl idaresi Kanunun 11. maddesinin (a) fıkrasında “vali, sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir” hükmü getirilmekle, illerde valiye, jandarma ve emniyet teşkilatlarının amiri sıfatını vermiştir. Dolayısıyla İl Jandarma Alay Komutanı ve İl Emniyet Müdürü, İlde valiye bağlı “İl İdare Şube Başkanı” durumundadır.

2.1.2.3. İlçelerde

Anayasanın 126. maddesinde “illerin diğer kademeli bölümlere ayrıldığı” belirtilmiş ve İl İdare Kanunun 1. maddesinde “iller ilçelere bölünmüştür” denilmiştir. Aynı kanunun 27. maddesinde de “ilçenin genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır” hükmü getirilmiştir. İlçede emniyet ve asayişin sağlanması açısından Kaymakamın görevleri aynı kanunun 32. maddesiyle düzenlenmiştir. Buna göre ilk olarak “Kaymakam, ilçe içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilat amiridir” hükmü getirilmiştir. Kaymakam, zabıta kuvvetlerinin yerini değiştirmek ve askeri kuvvetlerden yararlanma hariç, valiye tanınan zabıta görev ve yetkilerine sahiptir. Kaymakam, ilçe içindeki genel ve özel kolluk kuvveti mensuplarının geçici veya sürekli olarak görev yeri değişikliğini valinin onayı ile gerçekleştirebilir. Diğer taraftan kaymakama, ilçe içindeki genel ve özel kolluk kuvvetleriyle bastırılmayacak olağanüstü ve ani hadiselerin cereyanı karşısında, valiye bilgi vermek suretiyle, en yakın askeri (kara, deniz, hava) birlik komutanına haber verip, yardım isteme yetkisi verilmiştir. İlçe jandarma bölük komutanı ile durumuna göre ilçe emniyet amiri veya ilçe emniyet müdürünü kaymakama bağlı olarak çalışan “ilçe idare başkanları” olarak tanımlamak mümkündür.

2.2.KOLLUK PERSONELİ

Ülkemizde iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu kolluk personelini, genel, özel ve genel kolluğa yardımcı kuruluşlar olarak (3) ana bölümde sınıflandırabiliriz.

2.2.1.Genel Kolluk

Emniyet asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan, diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren ve silahlı bir kuvvet alan polisi ve jandarmayı ifade eder. Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesinde “Zabıta Teşkilatının” türlerinden bahsedilerek “umumi (genel) ve hususi (özel)” olmak üzere iki kısma ayrıldığı, bu vesileyle umumi zabıtanın (genel kolluğun) silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarma olduğu ifade edilmektedir. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 3. maddesinde, genel kolluğun tarifine şu şekilde yer verilmiştir; “emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan, diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren ve silahlı bir kuvvet olan jandarma ve polisi ifade eder.” Yukarıda da görüldüğü üzere genel kolluk kuvvetleri “Polis ve Jandarma”dır. Polis ve Jandarmanın, devletimizin yapısı içerisindeki yerleri çeşitli yasal düzenlemeler ile belirlenmiştir.

Ülkemizde faaliyet yürüten genel kolluk teşkilatları yani polis ve jandarma devletin yürütme organı içinde yer alan kamu idaresinin bir parçasıdır. İdarenin (özellikle genel idare) merkez ve taşra teşkilatları içinde tamamlayıcı bir ögesidir. Polis; il ve ilçe merkezlerinin, jandarma ise; kasaba ve köylerin yani kırsal alanların, ayrıca polis teşkilatı bulunmayan ilçelerin emniyet ve asayişinin sağlanmasından sorumludur.

Literatürde yer alan kaynaklarda farklılık arz etmekle birlikte, bazı kaynaklarda Sahil Güvenlik Komutanlığı da genel kolluk içerisinde polis ve jandarma ile birlikte sayılmıştır. Polis ve jandarma teşkilatlarından aşağıda ayrıntılı bir biçimde bahsedileceğinden Sahil Güvenlik Komutanlığı'na kısaca değinmekte fayda görülmektedir. SGK, Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazları'nda, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getiren bir kolluk örgütüdür. (2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu md.1) Sahil Güvenlik Komutanlığı şeklinde yapılandırılmış olan kolluk, askeri bir birim olmakla birlikte, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Aynı kanunun 4. maddesinde 16 ayrı fıkra halinde sayılan görevleri yukarıda belirtilen görev sahasıyla sınırlandırılmıştır. Bu açıdan bakıldığında Sahil Güvenlik Komutanlığı'nı bir özel kolluk örgütü olarak değerlendirmek mümkündür.

Genel kolluk hususunda Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi diğer bir ihtilafli mevzuu da Milli İstihbarat Teşkilatı'dır. MİT, gerçek anlamda bir zabıta kuruluşu olmamakla beraber, zabıta görevine benzer onu tamamlayıcı görev yapan ve mensuplarının bir kısmına genel zabıta hak ve yetkileri tanınmış bulunan bir kuruluştur. (1965 tarih ve 644 sayılı Milli İstihbarat Teşkilat Kanunu) Milli İstihbarat Teşkilatı'nın genel kolluk mu, yoksa özel kolluk mu olduğu konusunda kesin bir hüküm ortaya koymak mümkün olmamıştır. Zira bazı kaynaklar da genel kolluk olarak anılmakta iken, bazı kaynaklarda ise özel kolluk olarak bahsedilmiştir. Ancak,

bu kuruluş mensuplarının bir kısmına kendi özel kanunu ile genel zabıta yetkileri tanınmış olduğundan, genel zabıta içerisinde mütalaa etmek mümkündür.

MİT'in görevlerine kısaca değinmek gerekirse; “devletin milli güvenlik politikası ile ilgili planlarının hazırlanmasında esas olacak askeri, siyasi, iktisadi, ticari, mali, sınaî, ilmi, teknik, biyografik ve psikolojik ve milli güvenlik ile ilgili, istihbaratı devlet çapında üretmek, bu istihbaratı Başbakan’a, Milli Güvenlik Kurulu’na ve gerekli resmi makamlara ulaştırmak, istihbaratla uğraşan bütün daire ve kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak, psikolojik savunma icaplarını yapmak ve istihbarata karşı koymak” olarak sayılabilir.

2.2.2.Özel Kolluk

Devlet ve yetkili diğer kamu tüzel kişilerin, özel kanunlar çerçevesinde kurulup, teşkilatlandırılan, kendi hizmet alanında güvenliği sağlamak amacı taşıyan ve kendi kanunlarına göre silah taşıyan ve kalkınma yetkisine sahip jandarma ve polis dışındaki kolluk kuvvetleridir. Bir diğer ifadeyle; özel kolluk, genel kolluk dışında kalan ve özel kanunlarına göre kurulup özel vazifeler gören kolluk kuvvetleridir. Özel kolluk, belirli bazı kolluk görevleri için, özel kanunlarla kurulur ve resmi kolluk teşkilatı olarak kendisine kanunlarda verilen görevleri yapar. Genel kolluğun görev alanına giren herhangi bir olayla karşılaştığında genel kolluk görevlisi gelinceye kadar olaya el koyar, delilleri korur ve genel kolluğa haber verir. 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu’nun 24. maddesinde, özel kolluk teşkilatının görev alanına giren işlerde, bu teşkilatın mensuplarının bulunmaması halinde, polis bunlara ait güvenlik işlemlerini yapmaya yetkili kılınmıştır. Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 3. maddesinde; özel kolluk, genel kolluk dışında kalan ve özel

kanunlara göre oluşturulup belirli vazifeleri gören kolluk olarak tanımlanmıştır. Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 3. maddesinin 6. bendinde özel kolluğun “devlet ve yetkili diğer kamu tüzel kişilerin özel kanunlar çerçevesinde kurulup teşkilatlandırılan; kendi hizmet alanında güvenliği sağlamak amacını taşıyan ve kendi kanunlarına göre silah taşıma ve kullanma yetkisine sahip; jandarma ve polis dışındaki (gümrük, orman, belediye zabıtası, köy korucusu vb.) kolluk kuvvetleridir” şeklinde bir tanımı mevcuttur. Özel kolluk kuvvetleri arasında Belediye Zabıtası, Köy Korucuları ve Kır Bekçileri, Çiftçi Mallarını Koruma Kolluğu, Orman Muhafaza Memurları ve Limanlar Kolluğu'nu saymak mümkündür.

2.2.3.Genel Kolluğa Yardımcı Kuruluşlar

Genel Kolluğa yardımcı kuruluşlardan bahsederken ikili bir ayrıma gidilebilir. Buna göre asıl görevi farklı olmakla birlikte, asıl görevlerinin yanı sıra kolluk görevlilerinin bir kısmı ile de yükümlü olan kamu görevlileri yani kendisine kolluk görevi verilmiş kamu görevlileri ile yardımcı kolluk görevlileri olarak sınıflandırılabilir. Kendisine kolluk yetkisi verilmiş kamu görevlerine verilen kolluk görevlerinden en başta geleni sanıkların ve firari mahkûmların yakalatırılması, suçluların resmi makamlara ihbarıdır. Gemi Kaptanları ile TCDD personelini bu sınıfta saymak mümkündür.

Çarşı ve mahalle bekçileri ile yerine göre köy muhtarları yardımcı kolluk sınıfındandır. Bu kapsamda günümüz itibariyle pasifleştirilen Çarşı ve Mahalle Bekçileri'nden bahsetmekte fayda görülmektedir. Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren “Çarşı Ve Mahalle Bekçileri” 1966 tarih ve 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanuna göre hizmet vermektedir. Çarşı ve Mahalle Bekçi

Teşkilatı, en büyük mülki amirin emrinde, genel kolluğa yardımcı silahlı bir kuruluştur. Emniyet Teşkilatı bulunan yerlerdeki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri, polisin ilçedeki en büyük amiridir. Jandarmanın görev sahasında çalışan belediye sınırları içerisindeki bekçi kuruluşlarının meslek amiri ise İlçe Jandarma Birlik Komutanı'dır.

Çarşı ve mahalle bekçilerinin gece çalışmaları esastır. Güvenlik veya kamu düzeni bakımından gerekiyorsa gündüzde çalışabilirler. Gündüz çalışabilmeleri için mutlaka mülki amirin onayını almak gerekir. Bunun dışında her ne suretle olursa olsun gündüz çalıştırılmazlar. Çarşı ve mahalle bekçileri 2559 sayılı PVSK'nın 16.maddesinde belirtilen şartların doğması halinde silah kullanabilirler.

Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin görevleri 772 sayılı kanunun 3. maddesinde üç bölüm halinde sıralanmıştır. Buna göre; birinci bölümde, genel kolluk kuvvetlerinin derhal el atmasına imkân bulunmayan acele hallerdeki görevler sayılmış olup, bunlar can, mal, ırza saldırma ve tehditleri önlemek, sanıkları suçüstü yakalamak, gösteri ve yürüyüşler için önlem almak, delilleri korumaktır. İkinci bölüm, genel kolluğun bütün görevlerine yardımcı kapsamaktadır. Üçüncü bölümde ise mahallede oturanların istirahat, sağlık ve selametini sağlamak görevleri sayılmıştır. Ancak günümüz itibariyle “Çarşı ve Mahalle Bekçileri” gerek personel sayısı gerekse de halen görev yapan bekçilerin asli görevleri dışında (şöför, çaycı vb.) kullanılması ile “pasif” duruma geçirilmiştir. Dolayısıyla denilebilir ki iç güvenliğin sağlanmasında fiiliyatta çarşı ve mahalle bekçilerinden faydalanılmamaktadır.

3-POLİS VE JANDARMA TEŞKİLATLARI

İç güvenlik örgütlerimizden polis ve jandarmanın tarihsel gelişim sürecine bakıldığında, 1845 yılına gelene kadar genel kolluk teşkilatı olarak incelemeye konu ettiğimiz her iki yapılanmayı ayrı teşkilatlar olarak göremiyoruz. Bunun sebebi ise bu tarihe kadar kolluk hizmetinin, tarihimizde kayıt altına alınan tüm devletlerin yapılanmalarında askeri bir hizmet olarak görülmesi ve buna göre teşkilatlanmasıdır. Eski Türkler, kamu düzen ve güvenliğini ulusal savunma ile birlikte yürütmüşlerdir. Polislik hizmetleri, ilk zamanlarda askeri örgüt içinde oluşmuş ve tümüyle askeri özellikler göstermiştir⁴⁵

3.1.POLİS TEŞKİLATI

3.1.1.Polis Kavramı

Polis deyimi çeşitli evrelerden geçmiş, kökeni Yunanca ve Latince'den gelen bir kelimedir. Yunanca; “politeia”, Latince “politia” kelimelerinden türemiştir. Başlangıçta site ve şehirleri, şehirlerdeki devlet ve hükümet faaliyetlerini ve yönetimini ifade etmekteydi.⁴⁶ Menşei eski Grek lisanı olan polis kavramı, ilk kullanılışında şehirlerin, devletin teşekkülünü ve sonra da devlet idaresini, hükümeti, yani bütün site idaresini ve sitedeki hükümet faaliyetlerini ifade etmekte idi.⁴⁷ Diğer bir deyişle bir kavmin, bir şehrin idaresini tanzim eden müesseselerin heyet-i umumiyesini ifade ederdi.⁴⁸ İngilizcedeki “police” ve Türkçedeki “polis” kavramları

⁴⁵ Halim ALYOT, **Türkiye’de Zabıta**, Ankara, Kanaat Basımevi, 1947, s.11

⁴⁶ Yılmaz YAŞAR, **Polis Meslek Hukuku**, Ankara, Mustafa Kitabevi, 1998, s.2

⁴⁷ Sıddık Sami ONAR, 1966, a.g.e., s.1476

⁴⁸ Derviş OKÇABOL, **Meslek Tarihi**, 3.Kitap, Ankara, Polis Enstitüsü Yayınları, 1938, s.8

kökeni bunlar olsa da günümüzde güvenlik gücü anlamında kullanılmaktadır.⁴⁹ Bugün polis kelimesinin ifade ettiği mana çok daralmış, idarenin muayyen bir faaliyetine inhisar etmiş bulunmaktadır. Polis veya zabıta bir memleketin iç sükûn ve emniyetini, sağlık ve intizamını temin ve fertlerin şahıslarına ve mülklerine vaki olacak saldırılara mani olmak maksadıyla idare tarafından alınan ve icrası bir takım müeyyidelerle teyit ve temin edilen umumi ve ferdi tedbirlerin ve bu maksatla ifa edilen hizmetlerin toplamını gösterir. Şu suretle polis, eski yaptırımcı mahiyetinden çıkarak önleyici, mani tedbirler mahiyetine değişmiş ve polis faalinin hudutları, kapsamı, kanunlar, içtihatlar ve hatta anayasalarla tayin ve tahdit olunmuştur.⁵⁰

Polis kavramı çeşitli sözcüklerde; şehirde güvenliği sağlamakla görevli kişiler, kent içinde kamu düzenini huzur ve güvenliğini sağlayan örgüt, kolluk, zabıta anlamında kullanılmaktadır. İçişleri Bakanlığına doğrudan bağlı olan polis genel kolluk olarak mülki ve adli görevleri yerine getiren silahlı bir iç güvenlik örgütüdür. Meydan Larousse polisi, bir ülkenin sükûn, güvenlik, sağlık ve düzenini sağlamak ve korumak amacıyla idare tarafından alınan ve yürütülüp gerçekleştirilmesi bir takım müeyyidelerle sağlanan genel ve özel önlemleri ve bu amaçla yerine getirilen hizmetlerin tümünü ifade eden bir terim olarak açıklamıştır.⁵¹ Bununla beraber polisin, zabitanın, faaliyeti bundan ibaret kalmaz. Polis faaliyetlerini diğer amme hizmetlerinden ayıran ve ona idare hukukunda ayrı ve özel bir önem veren bir yönde, bu faaliyetin diğer amme hizmetlerini de koruması ve birçok defalar bunların

⁴⁹ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.5

⁵⁰ Sıddık Sami ONAR, 1966, a.g.e., s.1476

⁵¹ Nevzat SÖNMEZ, 2005, a.g.e., s. 45

müeyyidesi hizmetini görmesidir. Yani polis faaliyeti aynı zamanda bütün amme hizmetlerinin ortak bir usûl vasıtasıdır.⁵²

Polis kavramı, genel olarak “teşkilat”, “fonksiyon” ve “personel” olmak üzere üç anlamda kullanılmaktadır. Genel kabul gören tanım polisin öncelikle toplumsal düzeni koruyan bir kurum olduğudur.⁵³ Diğer bir ifade ile polis, sadece toplumu ve organlarını tehdit eden tehlikeleri ve karışıklıkları önlemek için ifa edilen bir hizmet, icra edilen bir fonksiyon olmakla kalmaz, bu yetki aynı zamanda amme hizmetlerinin düzenli yapılmasını temin için de kullanılır. Polis idare kudretinin maddi unsurunun ve re’sen hareket yetkisinin cebir vasıtasını oluşturur.⁵⁴

3.1.2 Polis Teşkilatının Yapısı

Emniyet Teşkilatının temel kuruluş kanunu 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’dur. Teşkilata görev ve yetki veren temel kanun da 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunudur. Bu kanunların yanı sıra Emniyet Teşkilatına görev ve yetki veren birçok kanun bulunmaktadır. Bu kanunların sayısı güvenlik hizmetlerindeki gelişmeye paralel olarak artmaya devam etmektedir.

Polis, şehir ve kasabanın kolluk personelidir. PVSK md.2’ye göre, polis sorumlu olduğu bölgede, kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumludur. Genel emniyetle ilgili iki görevi olup bunlar; önleyici kamu hizmetlerini ifa etmek yani suç işlenmesine mani olmak, diğeri ise işlenmiş olan bir suç hakkında kanunlarda yazılı görevleri yapmaktır. ETK md. 4’te “Polis silahlı icra ve inzibat

⁵² Sıddık Sami ONAR, 1966, a.g.e., s.1478

⁵³ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.6

⁵⁴ Sıddık Sami ONAR, 1966, a.g.e., s.1478

kuvvetidir” denilmiştir. Md.5 ve 6’ya göre ise “polis, üniformalı ve sivil olmak üzere iki kısımdır. Her iki kısmın ayrıca teknik kolları vardır. Üniformalı polis; vasıtalı ve vasıtasız olmak üzere ikiye ayrılır. Vasıtalı polis; atlı, bisikletli, motorlu ve canlı, cansız diğer vasıtalarla donatılmıştır”. Sivil polis; her çeşit emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan kısımdır.

Emniyet Teşkilatı Kanunu görev bakımından polisi; idari, siyasi ve adli olmak üzere 3 kısma ayırmıştır;

a) İdari Polis: Toplumsal ve genel düzeni sağlamakla yükümlü olan kısımdır.(ETK md.9/A) İdari polisin amacı, kamu düzenini korumaktır. İdari kolluk “önleyici” niteliktedir. İdari Polis; kamu düzeninin sağlanması korunması ve bozulduğunda geri getirilmesi amacıyla, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem, tutum ve davranışların, gerektiğinde kuvvet kullanılarak önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılması amacıyla görevlendirilir. İdari polis, adından da anlaşıldığı gibi tamamıyla idarenin emri ve kontrolü altındadır. Buradan hareketle idari polis idarenin güç unsurunu ve vasıtasını oluşturur.

b) Adli Polis: Asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum (Genel) Müdürlüğü’nce kadrodan ayrılan bir kısımdır. (ETK md.9/ C) Adli polisin amacı, suçları kovuşturmak, şüphelileri ve suç delillerini saptayarak yargı mercilerine vermektir. Adli kolluk bu itibarla “bastırıcı” bir nitelik taşır. Adli kolluk faaliyetinin konusu; kamu düzenine aykırı ve kanunlarca suç sayılan eylem ve durumların cezalandırılmasını temin etmek amacıyla suç faillerini araştırıp bulmak ve yetkili adalet mekanizmasına teslim etmektir.⁵⁵

⁵⁵ Lütfi DURAN, 1982, a.g.e., s.251

Dolayısıyla; adli kolluk faaliyeti, suçları kovuşturma, suçluları ve suç kanıtlarını araştırma, bulma ve adli mercilere teslim etmek olduğundan, faaliyetinin amacı kamu düzenini bozan eylem ve davranışları bastırıcı niteliktedir.⁵⁶ Adli kolluk kuvvetinin esas görevi; suçu ve delilleri, suçluyu tespit etmek suretiyle adli makamların ceza fonksiyonlarına yardım etmektir. Bu bakımdan bu kolluk faaliyetinin gayesi, idari olmaktan ziyade adlidir. Bu faaliyetleri sırasında adli makamların, adli otoritelerin emri altında çalışır.⁵⁷

İki kolluk türü, ülkemiz açısından yalnız görev yönünden ayrılmıştır. Aralarındaki fark pek net değildir. Her iki kolluk hizmeti de aynı kuruluşlar ve kişiler tarafından yürütülür. Her iki faaliyeti de aynı personelin görmesi bu ayrımı daha da güçleştirmektedir. Her ne kadar uygulamada iki vazifede aynı personel tarafından görülüyor olsa da; görevlerin ayrılması büyük önem taşımaktadır. Bu ayrımın önemi ise şu sebeplerden kaynaklanmaktadır; ilk olarak kolluk personelinin yaptığı (adli veya idari) görevin türüne göre emir aldığı yer değişir, personel eğer idari kolluk hizmeti görüyorsa, mülki idare amiri ve hiyerarşik üstlerden emir alır, ancak adli kolluk hizmeti görüyorsa Cumhuriyet Savcısı ve hiyerarşik üstlerinden emir alır. Diğer taraftan; kolluk personelinin yerine getirdiği görevin mahiyetine göre doğacak uyuşmazlıklardan ötürü görülecek davaların yeri, dolayısıyla yargı merci değişir. Son olarak ise kolluk personelinin görevleri esnasında işledikleri suçların kovuşturulmasında tabi olacakları muamele farklı olur.

c) Siyasi Polis: Devletin umumi emniyetine teallük eden işlerle mükellef olan kısımdır. (ETK md.9/B) Siyasi polis hizmeti, siyasi nitelikli suçların işlenmesinin önünü almak için yapılan tüm çalışmalar olarak özetlenebilir. Ancak burada bahsi

⁵⁶ Metin KIRATLI, 1973, a.g.e., s.32

⁵⁷ Lütfi DURAN, 1982, a.g.e., s.251

geçen “Devletin Umumi Emniyeti” kavramı idari kolluğun amacını oluşturan “kamu düzenini korumak ve sağlamak” kavramından farklıdır. Siyasi polis faaliyetlerini, devletin milli güvenliğinin korunması için giriştiği polis faaliyetleri olarak tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla polis ve jandarma teşkilatları içerisinde ayrılan özel birimler tarafından gerçekleştirilen bu faaliyetler aynı zamanda Başbakanlığa bağlı Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT)’nin görevlerini de oluşturur.

3.1.3.Polisin Teşkilatlanması

Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 1. maddesinde “Ülkenin genel güvenliğinden ve asayişinden İçişleri Bakanı sorumlu tutulmuş ve İçişleri Bakanı’nın bu işleri Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı ve gerektiğinde diğer bütün zabıta teşkilatları aracılığıyla yerine getireceği” belirtilmiştir. Polis teşkilatı, İçişleri Bakanlığı’na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü adıyla kurulmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğü hizmet sahasına göre şu şekilde teşkilatlanmıştır.

a) Merkez Teşkilatı; teftiş kurulu, hukuk müşavirliği ve daire başkanlıklarından meydana gelir. Daire başkanlıkları, ihtiyaca göre kurulan en az üç şube müdürlüğü veya koruma müdürlüğünden, şube müdürlükleri veya koruma müdürlükleri en az üç büro amirliğinden meydana gelir.

b) Taşra Teşkilatı; illerde il emniyet müdürlükleri, ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri veya ilçe emniyet amirlikleri ile birlikte bağlı diğer birimlerden oluşur. İçişleri Bakanlığı’nın uygun göreceği yerleşim alanlarında, polis teşkilatı birimi kurulabilir.

c) Yurtdışı Teşkilatı; “İçişleri Bakanlığı, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına uygun olarak

yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkilidir” hükmünden hareketle kurulmuş birimlerden oluşur.

3.1.4.Polis Teşkilatının Personeli

Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde “Emniyet Hizmetleri”, “Genel İdare Hizmetleri”, “Teknik Hizmetler”, “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri”, “Sağlık Hizmetleri” ve “Yardımcı Hizmetler” personelinin yanı sıra “Sözleşmeli Personel” ve “Sürekli İşçi” çalıştırılmaktadır.

Ancak teşkilatın ana unsuru olan Emniyet Hizmetleri sınıfı yani “polis” açısından bakılacak olursa teşkilatı başlıca iki gruba ayırmak mümkündür. Bunlar yönetici kadro diğer bir deyimle amir-müdür sınıfı ve alt kadro polis memurları olarak sınıflandırılabilir. Emniyet teşkilatı rütbe ve bekleme sürelerini şu şekilde saymak mümkündür;

RÜTBE	BEKLEME SÜRESİ
Polis Memuru	---
Komiser Yardımcısı	4 Yıl
Komiser	4 Yıl
Başkomiser	3 Yıl
Emniyet Amiri	4 Yıl
4.Sınıf Emniyet Müdürü	3 Yıl
3.Sınıf Emniyet Müdürü	3 Yıl
2.Sınıf Emniyet Müdürü	3 Yıl
1.Sınıf Emniyet Müdürü	Yaş Haddi
Sınıf Üstü Emniyet Müdürü	Yaş Haddi

Burada ek olarak belirtilmesi gereken bir hususta polis memurluğu görevindeyken gerekli şartların yerine getirilmesi ve sınavların kazanılması sonrası amirliğe geçiş durumudur. Polis Memurluğu'ndan (B) sınıfı amir sınıfına geçen personelin Komiser Yardımcılığı (6) yıl, Komiserliği (6) yıl ve Başkomiserliği de yaş haddi ile sınırlıdır.

Polis teşkilatındaki eğitim durumuna bakacak olursak; emniyet teşkilatının orta ve üst kademe yönetici personelini yetiştirmek amacıyla kurulmuş olan ve 4 yıllık yüksek öğretim veren Polis Akademisi 2001 yılında kabul edilen bir kanunla üniversiteye dönüştürülmüştür. Dolayısıyla emniyet teşkilatının amir kadrosu (4) yıllık lisans eğitimi veren Polis Akademisinde eğitim ve öğrenim görmektedir.

Emniyet teşkilatının çoğunluğunu oluşturan polis memurları ise Polis Akademisi'ne bağlı (2) yıllık ön lisans eğitimi veren Polis Meslek Yüksek Okulları'nda yetiştirilmektedir. Bu aşamaya gelene kadar ise polis memuru yetiştiren ve polis okulu olarak tabir edilen eğitim-öğretim kurumlarının kurumsal bir yapısı olmamış, eğitim süresi (9) ay gibi kısa bir süreden oluşmuş ve belirli bir standart yakalanamamıştır. Ancak oluşturulan (2) yıllık PMYO ile birlikte eğitimde standart oluşturmak üzere bir adım atıldığı söylenebilir. Diğer taraftan son süreçte (4) yıllık üniversite mezunlarından sınavla polis memurluğuna alım gerçekleştirilmekte, sınavı kazananlar Polis Meslek Eğitim Merkezleri'nde (POMEM) (6) ay süreli bir eğitime tabi tutulmakta ve sonrasında da mesleğe başlamaktadırlar. Ayrıca Emniyet Teşkilatı bünyesinde istihdam edilen personele yönelik hizmet içi eğitimler çalışma hayatı boyunca devam etmektedir.

3.1.5.Polisin Görevleri

Günümüz itibariyle polis teşkilatının ifa ettiği görevleri (4) ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; idari, adli, siyasi ve trafik görevleri olarak adlandırılabilir.

a)İdari Görevler;

Genel anlamda kamu düzenine uygun olmayan eylemlerin işlenmesini önlemek polisin idari görevidir. Toplumda maddi nizamı bozacak hareketleri önlemek, cemiyet içinde nizam ve intizamı muhafaza etmek gayesini takip eden kolluk idari kolluktur. Bu kolluk tamamen idari makamların emri altında bulunmak itibariyle idari kolluk adını taşır ve idari kudretin unsurunu ve vasıtasını teşkil eder.⁵⁸ Polis; asayiş, kamu, kişi tasarruf güvenliğini ve konut dokunulmazlığını korur, halkın ırz, can ve malını korur ve kamu düzenini temin eder. Kötülük ve suç, doğmadan önlenmelidir. Saldırıları durdurulmalı, suçların doğuşunu sağlayan tehlikelilik halleri ortadan kaldırılmalıdır.⁵⁹ İster, polis ve bekçi denilen şehirlerde olan kolluk personeli, isterse jandarma ve benzeri silahlı kişilerle sıkıyönetim idarelerinin yararlandığı diğer güçler tarafından olsun devriye, arama-tarama ve kimlik denetimi gibi günün 24 saati sürdürülen eylemleri idari kolluk yetkilerine dayanan görevler olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde suçluların kovuşturulması ve adalete teslim işlerini aynı personel üstlenmiş durumdadır. Fakat çevik kuvvet, trafik zabıtası ve sıkıyönetim, kamu düzenini korumakta bulunsun bulunmasın asker kişilerden oluşan birliklerin, görevlendirildiği durumlarda bu görev ve kullanılan

⁵⁸ Sıddık Sami ONAR, 1966, a.g.e., s.1096

⁵⁹ Mehmet Zeki VURAL, 1970, a.g.e., s.25

yetkilerin büyük bölümü idari kolluğun görev ve yetkilerine girmektedir.⁶⁰ Polisin idari görevlerini önleyici görevler, koruyucu görevler ve yardım edici görevler olarak sınıflandırmak mümkündür.

Önleyici Görevler; genel asayişin ve sosyal düzenin sağlanması ve devamını sağlamak için alınan tedbirleri kapsar. Suç işlenmesini önlemek üzere bir mahalde Polis Karakolu açmak, nokta tesis etmek, devriye çıkarmak, vukuu muhtemel bir toplumsal olayda, bir spor müsabakasında önceden tedbirler almak polisin önleyici görevleridir.

Koruyucu Görevler; kamu düzeninin tesis ve korunması bakımından kamuya, kişilere ve tüzel kişilere ait bina, tesis ve eşyaların korunması için alınmış tedbir polisin koruyucu görevlerindendir.

Yardım Edici Görevi; polisin yardıma muhtaç kişilere, yaşlılara, sakat ve acizlere hastalara, çocuklara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görevlerdir. Polisin yukarıda sayılan genel idari görevlerine ilave olarak Sivil Savunma, seferberlik işleri, 7201 sayılı kanuna göre yapılan tebligat işleri, tabii afetler ve büyük yangınlarda alınan önlemler, askerlik kanunu, askeri memnu mntıkalarla ilgili işlemler, insan sağlığına ve sosyal yardımlara ilişkin hizmetler, ilköğretim kanununa ilişkin hizmetler, idari makamlarca verilen kararların infazı, gecekondu kanunu ve imar yasasına ilişkin hizmetler, toprak komisyonu, çalışmaları ile ilgili işlemler, korunmaya muhtaç çocuklar hakkında hükümleri uygulamak, umumi hıfzıssıhha kanunu ile verilen görevlerin yerine getirilmesi sayılabilir.

⁶⁰ İlhan ÖZAY “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, *Doğumunun100. Yılında Atatürk'e Armağan*, İUHFM, 1981, s.315

b)Adli Görevleri;

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu uyarınca adli işlerle ilgili soruşturmalar, yetkili adli otoritenin direktifleri altında ve kanunlarda belirtilen esaslara göre adli polis tarafından yürütülür. Kanunun bu hükmü görevin emniyet teşkilatı yönünden hukuki dayanağını teşkil eder. Kanuna göre; adli polis bir suç işlenerek kamu düzeni bozulduğunda faaliyete geçerek, suç delillerini toplayan, suç faillerini tespit ederek yakalayan, Cumhuriyet Savcıları yerine ve malumatları altında gereken soruşturmayı yaparak sanık ve suç delillerini yargı mercilerine teslim eden kuruluştur. Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu ile tüzüğüne göre de polisin adli görevi suçun işlenmesi ile başlar. Ayrıca PYSK Tüzüğü'nün 1. maddesi polisin adli görevlerini işlenmiş bir suç hakkında CMK ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak olarak tanımlanmaktadır.

Polisin adli görevleri arasında; hazırlık soruşturması, suçüstü işlemlerini yapmak, ihzar, tevkif yakalama müzekkerelerini, hapsen tazyik kararlarını infaz etmek, muvakkat zapt işlemlerini yapmak, arama yapmak, muvakkaten yakalamak, genel gözetim cezasına hükmedilen hakkında gereken işlemleri yapmak, kanunun suç saydığı fiiller hakkında vaki ihbarları kabul etmek, şüpheli ölüm ve hüviyeti meçhul ölümleri adli makamlara bildirmek, Cumhuriyet Savcıları ve Sorgu Hâkimleri tarafından talep edilen adli işlerle ilgili hususları ifa etmek, Valilerin CMK kapsamındaki emirlerini yerine getirmek, gıyapta yapılan hacizlere, icra memurlarının işlemlerine yardımcı olmak ve kanunların suç saydığı fiillerin işlenmesi halinde suç sanıklarını yakalayıp suç delilleri ile birlikte adaletle tevdi etme görevleri öncelikli sayılabilir. Özetlersek; polisin adli görevleri kapsamında

“soruşturma ile ilgili görevleri”, “mahkûm olanlar ile ilgili görevleri” ve “yasaların öngördüğü hallerde yargı organlarına yardım görevleri” bulunmaktadır.

c) Siyasi Görevleri

ETK md.9/B’ye göre; “Devletin umumi emniyetine yani ülkemizin milli bütünlük ve beraberliğine, anayasal düzenine ve genel güvenliğine ilişkin önleyici ve koruyucu görevleri yerine getirmekten sorumlu” siyasi polisin görevlerini;

-Türk Ceza Kanunu’ndaki “Devletin Şahsiyetine Karşı Cürümler” babındaki suçların araştırılması ve önlenmesi, devletin şahsiyetini ve varlığını koruyucu tedbirlerin alınması, anayasa ile belirlenmiş devlet nizamının ve cumhuriyetin korunması,

-Devlet büyüklerinin korunması ayrıca ülkemize gelen yabancı devlet başkanları ve misyon temsilcilerinin güvenliğinin sağlanması

-Pasaport verme, yurdumuza giriş ve çıkışın kontrolü,

-Vatandaşlık kanunun uygulanması, göçmen ve iltica işlemleri, yabancıların ülkemizde ikamet, seyahat ve çalışmaları ile ilgili işlemlerin takibi,

-Sendika ve siyasi partilerin yasalara uygun faaliyet gösterip göstermediklerinin izlenmesi,

-Basın-yayın, film ve senaryolar ile ilgili işlemlerin yerine getirilmesi,

-Grev ve lokavtların amacına uygun olarak yapılıp yapılmadığının izlenmesi,

-Atatürk’ün şahsiyetine, ilke ve inkılâplarına karşı yürütülen faaliyetlerin izlenmesi olarak sayabiliriz.

Suç işlenmesi halinde siyasi polis hizmeti adli polis hizmeti şeklinde ve usulleri içerisinde yürütülür. Polisin siyasi görevlerini saymamıza rağmen

kanunlarımızda siyasi suç adı altında bir sıralama, ayırım ve tanım mevcut değildir. Dolayısıyla herhangi bir suç bazı durumlarda siyasi amaçla işlenmiş olabilir. Bu durumda suçun niteliği siyasi suç olarak kabul edilebilir. Bu sebeple siyasi suç kavramını iki aşamada incelemek uygun olacaktır; doğrudan siyasi suç olarak adlandırabileceğimiz birinci aşama; devletin iç ve dış siyasetini kuran ve sağlayan asli unsurlardan birini veya bir kaçını yok etmek ya da değiştirmek amacıyla işlenen suçtur. Devletin varlığına, bağımsızlığına, toprak bütünlüğüne, anayasal devlet nizamını bozmaya, seçimlere fesat karıştırmaya ait ve bu gibi suçlar doğrudan doğruya siyasi suç olarak nitelendirilebiliriz. İkinci aşamada ise siyasi nitelik alabilen suçları ele almak gerekir. Bunlar, aslında siyasi olmayan, fakat suçun işlenmesindeki kasta göre siyasi nitelik kazanan suçlardır. Yalnızca adam öldürmek siyasi bir suç olmamakla birlikte eğer fiil hükümeti devirmek üzere hükümet mensuplarından birisine karşı işlenmiş ise siyasi suç niteliği kazanır. Uygulamada siyasi polise tevdi edilen görevler genellikle devletin emniyeti ile ilgili olup olmadığı yönünden ayrıma tabi tutulmaktadır.

d)Trafik Görevleri

Sanayileşme ve teknolojik gelişmelere paralel olarak artan motorlu araç sayısı beraberinde artan ve tehlikeli bir hal alan trafik olgusunu meydana getirmiştir. Her yıl meydana gelen trafik kazalarının sebep olduğu can ve mal kaybı göz önüne alındığında trafiğin iktisadi ve sosyal yaşama olan etkisi iç güvenlik yönetimi içerisindeki yerini artırmıştır. Polis için farklı bir görev türü olan trafik hizmetlerini de yine bir iç güvenlik hizmeti olarak görmek mümkündür. Karayolları trafik hizmetleri, beldenin kamu hizmeti olarak, belediyelerce 1953 yılına kadar Seyrû-

Sefer Talimatnamesi'ne göre yürütülmüştür. 18 Mayıs 1953 tarihinde yürürlüğe giren 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 3. maddesi ile karayollarında trafiğin tanzim ve murakabesi bölge ve il trafik zabıtasınca yapılacağı hükmü getirilmiş ve bundan sonrada trafik hizmetleri için emniyet teşkilatının yapısında değişiklik yapılarak, personel, araç-gereç temini, personelin eğitimi, mevzuat değişikliği çağın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir husus da her ne kadar polis trafik zabıtası olarak ayrılrsa da, polisin üzerine düşen diğer yükümlülükleri yerine getirmek durumundadır. Polis Vazife ve Selahahiyetleri Kanununda “Polis görevli bulunduğu mülki sınırlar içerisinde hizmet branşı, yeri ve zamana bakılmaksızın, bir suç ile karşılaştığında suça el koymak, önlemek, sanık ve suç delillerini tespit, muhafaza ve yetkili zabıtaya teslim etmekle görevlidir.” (PVSK md.4/1) denilmiş ve bu madde hükmünce, “bir suça müdahale eden polise karşı işlenen suçlar görevli memura karşı işlenmiş suç; müdahalede bulunan polisin işlediği suçlar ise görevli memurun işlediği suç sayılır” (PVSK ek md.4/12) hükmü getirilmiştir. Polis amir ve memurları, yeri ve saati belirli bir hizmetle yükümlü oldukları anlarda, hizmet konusu belli olsa bile bütün polis hizmetleri ile yükümlüdür. Polis, öncelikle genel zabıta ve bütün polis hizmetleri ile yükümlüdür. Bundan sonra, ihtisas sahalarına göre, hizmetlerle yükümlüdür.⁶¹ Aksi takdirde iç güvenlik hususunda zafiyet yaşanması muhtemeldir. Çünkü genel kolluk mensubu silahlı kişiler, özellikle polis ve jandarma üniformalı olarak bulundukları ve görüldükleri her yerde, herkes tarafından görevli kabul edilir. Bu yürütülen hizmetin tabii sonucudur. Zorda kalan ve güvenlik görevlilerine ihtiyaç duyan vatandaş kolluk kuvvetinin branşını ayırabilecek durumda değildir.

⁶¹ Mehmet Zeki VURAL, 1970, a.g.e., s.18

Dolayısıyla, Karayolları Trafik Kanunun 6. maddesinde de Trafik zabıtası; görevi sırasında karşılaştığı acil ve zorunlu hallerde genel zabıta görevi yapmakla da yetkilidir denilmektedir.

3.2.JANDARMA TEŞKİLATI

3.2.1.Jandarma Kavramı

Jandarmanın çeşitli eser ve kaynaklarda da değişik şekillerde tanımı yapılmış olmasına rağmen, hemen hepsi aynı anlamda kullanılmıştır. Jandarma kavramı Fransız idari sistemi kaynaklı bir kavramdır. Fransızca “Gendarmerie” kelimesinin Türkçe’ye geçmiş hali jandarmadır. Fransız kaynaklarında jandarma, “Gens” ve “D’armes” kelimelerinin birleştirilmesiyle meydana gelmiş olup, “silahlı adamlar” demektir.⁶² Meydan Larousse’da jandarma; silahlı kimseler olarak tanımlanmakta, Grand Larousse’de ise jandarma, ülkenin emniyet ve asayişini sağlayan, genel güvenlik ve kamu düzeninin korunmasını ve devamını temin eden, kanun nizam ve emir hükümlerinin uygulanması ile görevli silahlı ve askeri bir kuvvet olarak tanımlanmaktadır.

Her ne kadar Jandarma kelimesinin Fransız kaynaklarından geldiği ön görülse de bu kelimeyi doğu menşeli olarak gösteren kaynaklarda mevcuttur. Anadolu’nun bazı köylerinde “candarma”, Rumeli’de “candırma” olarak telaffuz edilen bu kelimenin kökü olan “candar” kelimesi Farsça olup; “can” sağlık –hayat, “dar” tutan-tutucu manasında kullanılmıştır, dolayısıyla kelime Fransızca olmaktan ziyade doğu

⁶² Nurettin AKMAN, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, Ankara, Genel Kurmay Basımevi, 1991, s.59

menşelidir⁶³ denilmektedir. Ancak kanaatimizce kelimenin Fransızca kökenli olduğu önermesi daha doğrudur.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 3.maddesinde; “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” denilmiştir. 1706 sayılı Jandarma Kanununun 1. maddesinde de “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması umumi emniyet ve asayiş korumaya, kanun ve nizam hükümlerinin icrasını teminine ve bunlara müstenit hükümet emirlerini ifaya memur edilen bir inzibat kuvvetidir” hükmüne yer verilmiştir. Jandarma genel kolluk kuvveti olup, doğrudan doğruya idare kuvvetinin içinde yer alır. Askeri kuvvetler sivil idarenin emri altında olmadığı halde, askeri yönü de olan jandarma sivil idarenin emrinde çalışır ve ona bağlıdır.⁶⁴

3.2.2 Jandarma Teşkilatının Yapısı ve Görev Sahası

Jandarma Teşkilatının kuruluş görev ve yetkilerini düzenleyen temel kanunlar 1706 sayılı Jandarma Kanunu ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’dur. Bu temel kanunlar haricinde birçok kanun jandarma teşkilatına görev ve yetki vermektedir. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunun; “Bağlılık, Konuş ve Kuruluş” başlıklı birinci bölümünde; “Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin bir parçası olup, silahlı kuvvetler ile ilgili görevleri eğitim ve öğretim bakımından Genelkurmay Başkanlığı’na, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı’na

⁶³ Derviş OKÇABOL, 1938, a.g.e., s.58

⁶⁴ Ayhan EĞDEMİR, “Açıklamalı Jandarma Mevzuatı”, *Jandarma Dergisi*, Ankara, 1972, Sayı 52, s. 12

bağlıdır. Ancak Jandarma Genel Komutanı Bakana Karşı sorumludur... Jandarma Genel Komutanlığı'nın kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri Genelkurmay Başkanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'na düzenlenir"(md.4), "Emniyet ve asayiş ile görevli Jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde zorunlu haller dışında mülki taksimat esas alınır"(md.5) hükümleri getirilmiştir.

Jandarma, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olan Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde teşkilatlanmıştır. Jandarma, eğitim ve öğretim yönünden Genel Kurmay Başkanlığı'na, görev ve yetki yönünden ise İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Jandarma teşkilatı, personel, mühimmat ve silah ikmali bakımından Milli Savunma Bakanlığı ile bağlantılıdır. Ayrıca yürürlükte bulunan kanunlarda belirtilen görevler gereğince diğer bakanlıklar ile de ilişkisi bulunmaktadır. Nihayetinde adli görevli bakımından da Cumhuriyet Savcılar emrine girmektedir.

Jandarmanın polisten farklı olarak, mülki ve adli görevlerinin haricinde askeri görevleri de bulunmaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı, silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri ile eğitim öğretim bakımından Genel Kurmay Başkanlığıyla olan ilişkilerini, İçişleri Bakanlığı'nın aracılığı olmadan sürdürür. Yazışma, emir ve komuta bakımından askeri kurallara ve askeri hiyerarşiye uyulur.⁶⁵

Yukarıda bahsedildiği üzere; Emniyet ve asayişte görevli birliklerin konuşlandırılmasında zorunlu haller dışında mülki taksimat esas alınır. Bu birliklerin konuş yerleri, Genelkurmay Başkanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'na düzenlenir. (JK.md.5) Jandarma esas itibariyle kırsal bölgelerde görev yapan kolluk personelidir. Fakat polis teşkilatı bulunmayan yerlerde de kolluk hizmeti jandarmaya düşmektedir. Jandarmanın görev ve sorumluluk alanı, genel olarak polis görev ve

⁶⁵ Erdoğan ATEŞOĞLU ve Alaatin TERZİOĞLU, 1984, a.g.e., s.13

sorumluluk alanı dışında kalan bölgedir. Bu alan, il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan ve polis teşkilatı bulunmayan yerleri kapsar. Jandarma Kanunu'nun 10.maddesinde, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı şu şekilde belirlenmiştir; “jandarmanın genel olarak, görev ve sorumluluk alanı, polis görev ve sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan ve polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir” denilmiştir. Polis ve Jandarma teşkilatlarının yapılanmasında görev bölgesi hususu büyük önem arz etmektedir. Devlet adına yürütülecek tüm idari görevler gibi zabıta hizmetlerinin yürütülmesinde de; görevli makamın hem zaman, hem de coğrafi alan açısından belirlenmiş olması gereklidir. Çünkü kolluk görevlileri kendilerine tanınan bölge dışında yetkilerini kullanamazlar aksi takdirde “yer” bakımından “yetkisizlik” durumu meydana gelir ve idare mahkemelerince yapılan işlemin iptaline karar verilebilir. Bunun sonucu, otorite zaafı meydana gelmiş olur.

Jandarma Genel Komutanlığı iç güvenlik birimlerinin görev ve sorumluluk alanı iki önemli esasa bağlıdır. Birincisi “il ve ilçe belediye sınırları”, ikincisi ise “polis teşkilatıdır.” İl ve ilçe belediye sınırları dışında kalan coğrafi alandaki genel kolluk görevlerinin yürütülmesinden JGK sorumludur. Ayrıca, polis teşkilatı kurulamayan yerlerde jandarma il ve ilçe belediye sınırları içinde olsa bile, oradaki genel kolluk hizmetlerinin tümünü yürütmekle görevlidir. Bu konuda İçişleri Bakanlığı'nca emir verilmeksizin jandarma otomatik olarak bu görevi yürütür. Her ilçede bir Jandarma Bölük Komutanlığı kurulması zorunludur. Ancak, emniyet amirliği bulunmayan ilçelerde de yasal olarak polisin görevlerini jandarma üstlenir. Diğer bir ifadeyle; kolluk teşkilatlarının görev yaptıkları bölge hususundaki kural jandarmanın polis teşkilatı bulunmayan bölgelerde görev yapmasıdır. Dolayısıyla şehirleşme ile birlikte polis teşkilatının görev alması ve jandarmanın belediye

sınırları içerisinde giren bu bölgelerde görevini polise devretmesi esastır. İçişleri Bakanlığı'nın uygun göreceği yerlerde polis teşkilatı kurulabilir. (ETK md.16/b) “Jandarma sorumluluk alanı içindeki yerler; Valiliğin önerisi, Jandarma Genel Komutanlığı'nın uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile polise devredilebilir (Yönetmelik md.2)” hükümleri getirilmiştir. Yine aynı hususta; jandarma ve polisin sorumluluk alanları, mülki amir ya da yetkili kılacağı görevlinin başkanlığında; jandarma, emniyet ve belediye temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından belirlenir ve bir protokolle gösterilir. Oy birliği ile alınan kararlar kesindir. Oy birliği sağlanamayan durumlarda, bucak ve ilçelere ilişkin sorumluluk alanları konusundaki itirazları, vali kesin olarak çözümler.(JY.m.22) denilmiştir.

Jandarma Kanunun 10. maddesinde devamla “Jandarma kendisine verilen görevlerin ifası ile ilgili olarak, diğer güvenlik kuvvetleri ile işbirliği ve koordinasyonda bulunur... Jandarma veya emniyet teşkilatı kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilirler... Jandarmanın diğer güvenlik kuvvetleri ile iş birliği ve koordinasyon esasları ve emir komuta ilişkileri yönetmelikle düzenlenir” hükümleri getirilmiş ve ihtiyaç halindeki işbirliği ve koordinasyon esasları açıklanmıştır.

3.2.3.Jandarmanın Teşkilatlanması

Jandarma Kanunu'nun 3. maddesinde jandarmanın “askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti” olarak tanımlanması nedeniyle; emniyet ve asayiş ile görevli birliklere yönetmelikte “Jandarma İç Güvenlik Birlikleri” adı verilmiştir. Jandarma

Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği 5. maddesinde Jandarmanın teşkilatlanmasına yer verilmiştir. Buna göre Jandarma;

“1.Jandarma Genel Komutanlığı Karargâhı ve Bağlı Birlikler

-Jandarma Genel Komutanlığı Karargâhı

-Jandarma Genel Komutanlığı’na doğrudan bağlı birlikler

2.Jandarma İç Güvenlik Birlikleri

-Mülki teşkilata tabi olmayan jandarma birlikleri

-Jandarma Komando Birlikleri

-Jandarma Havacılık Birlikleri

-Mülki teşkilata bağlı jandarma birlikleri

-Jandarma Bölge Komutanlıkları

-İl Jandarma Alay Komutanlıkları

-İl Merkez ve İlçe Jandarma Bölük Komutanlıkları

-Jandarma Karakol Komutanlıkları

-Jandarma Merkez Karakol Komutanlıkları

-Jandarma Koruma Birlikleri

-İl Jandarma Alay Komutanlığı’na bağlı Jandarma Asayiş

Komando Birlikleri

3.Jandarma Sınır Birlikleri

4.Jandarma Eğitim Birlikleri

5.Jandarma Okulları

6.Jandarma İdari ve Lojistik Birlikleri” şeklinde teşkilatlanmıştır.

Görüldüğü üzere Jandarma İç Güvenlik Birlikleri, mülki teşkilata tabi olan ve olmayan jandarma birlikleri olarak ikiye ayrılmıştır. Mülki teşkilata tabi jandarma

birlikleri, Jandarma Bölge Komutanlıkları, Jandarma Alay Komutanlıkları, İl Merkez ve İlçe Jandarma Bölük Komutanlıkları, Bucak Jandarma Takım Komutanlıkları, Jandarma Karakol Komutanlıkları, Jandarma Koruma Birlikleri, Jandarma Asayiş Komando Birlikleridir. Jandarma Yönetmeliği'nin 5. maddesine göre, jandarma komando birlikleri ile jandarma havacılık birlikleri, birer jandarma iç güvenlik birliği niteliği taşımasına rağmen mülki görevlerin yapılması yönünden (Jandarma Bölge Komutanlığı emrine verilenler hariç) mahalli mülki idare amirine karşı sorumlulukları söz konusu değildir. (JK.m.12) Bunların sorumlulukları kendi askeri silsileleri bakımından bağlı oldukları amirlerine karşıdır. Diğer taraftan mülki görevler açısından Jandarma Bölge Komutanı Bölge Valisine (Bölge Valiliği Hakkında K.H.K. md.4,7,10,17/b/c/e), İl Jandarma Alay Komutanı Valiye (5442 sy. Kanun.md.9), İl Merkez ve İlçe Merkez Bölük Komutanı Kaymakama (5442 sy. Kanun.md.32/b) karşı sorumludur.

Jandarma Kanununda yer alan “emniyet ve asayiş ile görevli jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde zorunlu haller dışında mülki taksimat esas alınır” kuralından hareketle; mülki taksimat kavramı, Anayasa’da Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır şeklinde ifade edilmiştir. (AY.m.126/1) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesinde ise “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçelerde bucaklara bölünmüştür” kuralına yer vererek, jandarma iç güvenlik kuruluşlarının zorunlu haller dışında tabi olacağı esaslar gösterilmiştir. Jandarma karakollarının sorumluluk bölgeleri İl Jandarma Alay Komutanı’nın önerisi, Vali’nin

uygun görmesi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile ve jandarma karakollarının konuş yerleri Vali'nin önerisi, Jandarma Genel Komutanı'nın uygun görmesi, Genelkurmay Başkanlığı'nın görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanı'nın onayı ile olur.

3.2.4.Jandarma Teşkilatının Personeli

Jandarma Genel Komutanlığı personeli, subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluşur. (JTGYK md.13) Jandarma subay ve astsubaylarının kaynak ve yetiştirilmeleri ile terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre yürütülür. Jandarma subay ve astsubayları duyulan ihtiyaca göre Genelkurmay Başkanlığı'nın onayı alınmak kaydıyla sınıflara ayrılır. (JTGYK md.13) Jandarma Genel Komutanlığının kendi kaynaklarından karşılanamayan subay ve astsubay ihtiyacı kendi kuvvetleriyle ilişkileri saklı kalmak şartıyla Jandarma Genel Komutanlığı'nın talebi, Genelkurmay Başkanlığı'nın onayı ile Kuvvet Komutanlıkları'ndan sağlanabilir. (JTGYK md.13) Uzman Jandarma personelinin meslekten ayrılma, yükselme, izin, sicil ve ödül işlemlerine 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu hükümleri uygulanır. Sivil memurlara 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, işçilere ise 1475 sayılı İş kanunu hükümleri uygulanır. (JTGYK md.13)

Jandarma Genel Komutanlığı'nın subay ihtiyacı; Kara Harp Okulu mezunu teğmenler, dış kaynaktan temin edilen muvazzaf/sözleşmeli personel ve astsubaylıktan subaylığa geçirilen personelden karşılanmaktadır. Ancak, Jandarma Genel Komutanlığı'nın asıl subay kaynağını yetiştiren okul Kara Harp Okulu'dur. Kara Harp Okulu mezunu jandarma sınıfı teğmenler, dış kaynaktan temin edilen

sözleşmeli teğmenler ile astsubaylıktan subaylığa geçirilen personel, Jandarma Eğitim Komutanlığı'na bağlı Jandarma Okullar Komutanlığı bünyesinde yer alan Jandarma Subay Okulu'nda (1) yıl süreyle adli, mülki, askeri ve diğer görevlerin öğretildiği jandarma meslek eğitim ve öğretimine tabi tutulmakta, Jandarma Subay Okulu'ndan mezuniyeti müteakip, Jandarma Komando Okulu'nda (4) ay süre ile Komando Kursu görmektedirler.

Jandarma Genel Komutanlığındaki subay rütbeleri ve bekleme süreleri şu şekildedir;

RÜTBE	BEKLEME SÜRESİ
Asteğmen	11 Ay
Teğmen	3 Yıl
Üsteğmen	6 Yıl
Yüzbaşı	6 Yıl
Binbaşı	5 Yıl
Yarbay	3 Yıl
Albay	5 Yıl
Tuğgeneral	4 Yıl
Tümgeneral	4 Yıl
Korgeneral	4 Yıl
Orgeneral	Yaş Haddi

Kara Harp Akademisi sınavlarına katılmak suretiyle kurmaylığa hak kazanan jandarma sınıfı subaylar, Kara Harp Akademisi'ndeki 2 yıllık bir eğitimin ardından “kurmay subay” olabilmektedirler.

Jandarma Genel Komutanlığı'nın astsubay ihtiyacı; lise ve dengi okul mezunu olup, Jandarma Astsubay Meslek Yüksek Okulu'ndan yetiştirilen astsubaylar ile fakülte, yüksek okul ve meslek yüksek okulu mezunu olup, Jandarma Temel Kursu'nda eğitim ve öğretime tabi tutulan adaylar ile uzman jandarma ve uzman erbaşlar ve sözleşmeli bayan astsubaylardan karşılanmaktadır. Jandarma sınıfı astsubaylar; (2) yıl süreli Jandarma Astsubay Meslek Yüksek Okulu (JAMYO) ile (1) yıl süreli Jandarma Astsubay Temel Kursu (JATEK)'nda tabi tutuldukları askeri ve mesleki eğitimlerini başarı ile tamamlamalarını müteakip mezun edilerek, görev yapacakları birlikte atanmaktadırlar.

Jandarma Genel Komutanlığı'nın uzman jandarma ihtiyacı, sivil kaynaktan temin edilmekte olup, en az lise ve dengi okul mezunları ile yüksek okul, meslek yüksek okulu ve fakülte mezunları, uzman jandarma olmak için başvuruda bulunabilmektedirler. Uzman jandarmalar, Uzman Jandarma Okulunda (1) yıl süreyle tabi tutuldukları askeri ve mesleki eğitimlerini müteakip mezun edilerek, görev yapacakları birliklerde (6) ay süreyle görev başı eğitimine tabi tutulmaktadırlar.

Uzman erbaş ihtiyacı; kıt'a kaynağından veya terhis olmuş erbaş ve erlerden olmak üzere iki kaynaktan karşılanmaktadır. Jandarma sınıfı uzman erbaşlar; TSK'nın erbaş kadrolarında devamlılık gerektiren teknik ve kritik görevlerde yetişmiş personel ihtiyacını karşılamak amacıyla istihdam edilen uzman onbaşı ve uzman çavuşlardır. Erbaş ve Er ihtiyacı, Milli Savunma Bakanlığı'nca 1111 sayılı Askerlik Kanunu kapsamınca silah altına alınan yükümlülerden JGK'ya tahsis edilenlerden karşılanır.

Jandarma Kanunu, jandarma subay, astsubay ve uzman jandarmanın atanmalarını 14.maddede şu şekilde düzenlemiştir.

-Asteğmen-albay rütbesindeki subaylar ile astsubay ve uzman jandarmaların atanmaları Jandarma Genel Komutanı'nca,

-Generallerin atanmaları; Jandarma Genel Komutanı'nın lüzum görmesi, Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, İçişleri Bakanı'nın inhası, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı müşterek kararname ile,

-Jandarma Genel Komutanı'nın atanması; Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, İçişleri Bakanı'nın inhası, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı müşterek kararname ile yapılır.

-İhtisaslaşma gereği olarak özel eğitim görmüş personel nokta atamasına tabi tutulur. Ancak nokta ataması yapılmayıp İl Jandarma Komutanlıkları emrine atanan astsubay ve uzman jandarmalardan emniyet ve asayiş görevi alacak olanların istihdam yerleri ve il içi yer değiştirmeleri il jandarma komutanının teklifi üzerine vali onayı ile belirlenir.

3.2.5.Jandarmanın Görevleri

Jandarmanın görevleri 2803 sayılı Jandarma, Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'nda sayılmıştır. Kanunun 7.maddesine göre Jandarmanın görevleri “Mülki, Adli, Askeri ve Diğer” görevler olmak üzere 4 ana kategori altında sayılmıştır.

a)Mülki görevler

Jandarmanın mülki görevleri arasında⁶⁶ halkın can, ırz ve malına korumak; suç işlenmesini önlemek ve kamu düzenini sağlamak için gerekli önlemleri almak;

⁶⁶ Nevzat SÖNMEZ, 2005, a.g.e., s. 78

asayışı ve gerek kamunun gerekse kişilerin güvenliğini ve konut dokunulmazlığını korumak; Anayasada ve kanunlarda düzenlenen hak ve hürriyetlerin güvenli şekilde kullanılması için gerekli önemi almak; kamunun huzur ve sükûnunu bozan; kanunlara, nizamla ve kamu düzenine aykırı bütün eylemlerin işlenmesine yasa ve nizamla gereğince engel olmak; yardım isteyenlere, korunmaya muhtaç çocuklara yardım gereken küçüklere, sakat, hasta, yaşlı kimselerle, düşkün ya da kimsesizlere ve yabancılara yardım etmek olarak sayılabilir.

Bunun haricinde Jandarmanın mülki görevleri arasında sayılan ve konumuz açısından önem arz eden görevleri arasında; “Kendi sorumluluğuna verilmiş devlet sınırlarının güvenliğini koruyucu önlemler almak ve her türlü kaçakçılığa engel olmak” ile “ceza infaz kurumlarının ve tutukevlerinin dış korumalarını sağlayıcı önlemler almak, tutuklu ve hükümlülerin sevk ve nakilleriyle muhafazalarını sağlamak” bulunmaktadır.

b)Adli görevler

Jandarmanın adli görevlerini en kısa ifadesiyle; “işlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Kanunu ve diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak, suç faili olarak aranan kişilerin, izlenmesi ve ele geçirilmesi amacıyla gerekli teşkilatı kurmak, kayıtları tutmamak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği sağlamak” şeklinde saymak mümkündür.

c)Askeri görevler

Jandarma; Genelkurmay Başkanlığı’na gerek duyulan durumlarda sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde gerekli olan bölümüyle Kuvvet

Komutanlıkları emrine girer. Ancak Kuvvet Komutanlıkları emrine giren bölüm dışındaki personel asli görevlerini devam ettirirler.

d)Diğer görevler

Jandarmanın mülki, adli ve askeri görevleri dışında kalan ve özellik taşıyan diğer görevleri, J.Y. md.43'te sayılmıştır. Bunlar; özel koruma ve kollama görevleri; adli görevleri nedeniyle olay yerine gidecek olan hâkim ve savcılarının istemi üzerine refakat devriyesi veya özel koruma görevlisi verilir. Bu görevliler yol göstermek, refakat ya da korumasına verilen kişilerin güvenliğini sağlamak, görevlerini yaparken karşılaşılabilecekleri karşı koymaları engellemekle görevli ve yetkilidirler. Asayiş açısından kritik bölge ve yollarda postaların, devlete, özel kuruluşlara ve kişilere ait para nakillerinin güvenliği için zorunlu görülen durumlarda mülki amirin istemiyle dış muhafaza devriyesi ya da özel koruma görevlisi verilebilir. Bunların haricinde; “uyuşturucu maddelerin bilimsel analiz görevleri” “barut, patlayıcı madde, silah ve teferruatı ile av malzemelerine ait görevler” ile “bazı kurum ve kuruluşların korunması ve güvenliklerinin sağlanması ile ilgili görevler” ve “özel yasalar gereği bina, tesis vb. yerleri koruma ve kollama görevi” de bulunmaktadır.

BÖLÜM-2

İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ SORUNLARI

İç güvenlik yönetimimizdeki sorunları incelerken temel olarak polis ve jandarma teşkilatları konu edilmiştir. Dolayısıyla bu bölümde polis ve jandarma teşkilatlarının “yönetimsel” açıdan sorunlarına mercek tutulacaktır.

Gerek teşkilatlanma, gerek mevzuat gerekse de görev alanı olarak birbirinden farklı (2) yapılanma olarak karşımıza çıkan polis ve jandarma teşkilatlarının sorunları da haliyle farklılık arz etmektedir. Bu sebeple ilk olarak polis ve jandarma teşkilatlarının iç güvenlik yönetimi açısından sorunları ayrı ayrı olarak ele alınacaktır. Sonrasında da iç güvenlik yönetiminde birbirini tamamlayan iki unsur olan polis ve jandarmanın, farklı iki teşkilatlanmadan kaynaklanan karşılıklı sorunları ile ortak sorunlarından bahsedilecektir.

1-POLİS TEŞKİLATI AÇISINDAN SORUNLAR

1.1.Eğitim

Polis teşkilatının personel eğitimindeki uygulamalarına 1. bölümde değinmiştik. Polis teşkilatının amir sınıfı personelinin eğitiminde büyük oranda yeknesaklık sağlanmıştır ve bütüne yakın çoğunluğu lisans düzeyinde (4) yıllık eğitim veren ve üniversite statüsünde bulunan Polis Akademisi’nden mezun personelden oluşmaktadır. Polis Akademisinde hukuk, yönetim ve meslek formasyonlarına yönelik dersler verilmektedir.

Eğitim hususunda karşımıza çıkan sorun genel olarak memur sınıfı personelin eğitimi konusunda yaşanmaktadır. Çünkü polis memurlarının eğitiminde tam manasıyla belirli bir standardı yakalamak mümkün olmamıştır. Dolayısıyla meslekte

kıdem almış eski personelin eğitimi bir tarafa bırakılsa bile, son yıllarda alımı yapılan personelin eğitiminde dahi yeknesaklık sağlamak mümkün olmamıştır. Bir kısmı (2) yıllık Polis Meslek Yüksek Okulu mezunu olan polis memurlarının, diğer bir kısmı ise (4) yıllık üniversite mezunu olup (6) aylık Polis Eğitim Merkezi'nde eğitim alan personelden oluşmaktadır. Dolayısıyla standart bir eğitime sahip olmayan ve hiyerarşik bir kurumda görev yapan personelin yönetiminde sorunlar yaşanmakla birlikte; verilen güvenlik hizmetinde standart sağlamakta da problemlerle karşı karşıya kalınmaktadır.

1.2.Branşlaşma

Suç önleme, suç ve suçlularla mücadele ile aynı zamanda halkın memnuniyetini sağlama, görevde uzmanlaşmayla doğru orantılıdır. Dolayısıyla; Türk Polis Teşkilatı; suç önleme, suç ve suçlularla mücadele, destek ve yardım hizmet bölümlerine ve bu bölümlerde kendi içerisinde ihtiyaç duyulan hizmet branşlarına ayrılmalıdır.⁶⁷ Günümüz itibarıyla “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele”, “İstihbarat”, “Terörle Mücadele” gibi alanlarda branşlaşmayı sağlayan Emniyet Teşkilatı diğer hizmet dallarında da bunu sağlayabilmelidir. Örneğin, Polis memurları ve amirlerinin atamaları, hizmet bölümündeki branşlardan birisine yapılmalı ve polis memurlarının emekli oluncaya kadar, amirlerin ise Emniyet Amirliği rütbesine kadar eğitimini gördüğü branş dışında çalıştırılmaması esas olmalıdır. Ancak mevcut durum pek de böyle değildir. Özellikle iller arası tayinlerde, çalışan emniyet mensubunun özel bir branşı yoksa her alanda görevlendirilmesi mümkündür. Oysaki hizmet bölümünün birinden diğerine atanma ve yer değiştirme

⁶⁷ Alaattin YÜKSEL, “Türk Polis Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması”, *İdarenin Sesi*, 1997, Sayı:61, s.36

sağlık, başarısızlık vb. zorunluluk halleri hariç yapılmamalıdır. Çünkü görev alanı değişen polis her seferinde yeniden öğrenme ve tecrübe etme sürecine girmekte bu da hizmetin aksamasına yol açabilmektedir. Her konudan biraz bilgi sahibi olmaktansa, belli bir konuda derinlemesine bilgi sahibi olmak, bilgi sahibi olunan bu hususta da uzmanlığını artırmak iç güvenlik yönetimindeki hedeflerimizden birisi olmalıdır.

1.3.Terfi Sistemi

Amir sınıfı emniyet personelinin rütbe ve terfi sistemine bakıldığında büyük bir sorun göze çarpmaktadır. Hiyerarşik sistemle işleyen emniyet teşkilatının bir piramit halinde düzenlenmesi gerekirken alt rütbelerde (komiser yardımcısı ve komiser) yaşanan amir personel ihtiyacı yerini üst rütbelerde (emniyet müdürü) kadro şişkinliğine bırakmaktadır. Teşkilatta iç huzursuzluklara meydan vermeyen ve terfi için bekleyen dinamik kadroların önünü açan sistemler tespit edilmelidir. Özellikle birinci ve ikinci sınıf emniyet müdürlerinin terfi ve bunların rütbe yükselmeleri veya kadrosuzluk sebebiyle emekliliklerine karar verilmesi görevlerini yürütmek üzere “Yüksek Emniyet Şurası”nın oluşturulması fikrinin ciddi bir araştırma konusu yapılması gerekir.⁶⁸

Polis memurlarının meslek heyecanlarını canlı tutmak, okuma alışkanlıklarını devam ettirmek ve moral motivasyonlarını sağlamak üzere “Komiser Yardımcılığı Kursları”nın devamlılığı sağlanmalıdır. Meslek mensubu olan, on yılını fiilen polis memurluğu görevinde bulunan ve ikinci bölge hizmetini yapan personelin bilgi birikiminden yararlanmak amacıyla, teşkilatın amir ihtiyacını karşılamak üzere

⁶⁸ Alaattin YÜKSEL, 1997, a.g.m., s.37

“Komiser Yardımcılığı Kursu” yolunun açık tutulmasının meslekte dinamizmi sağlayacağı hususu mutlaka değerlendirilmelidir.⁶⁹

Türk Polis Teşkilatının yeniden yapılandırılmasında değerlendirilmesi gerekli olan çok önemli bir başka hususta, teşkilatın uzun vadeli stratejilerinin belirlenmesine yönelik sevk ve idare kabiliyeti yüksek kurmay polis yöneticilerinin eğitimi ve yetiştirilmesi için Güvenlik Akademisi kurulmasıdır.⁷⁰

1.4.Sivilleşme

Emniyet teşkilatında günümüz itibariyle trafik tescil işlemlerinden pasaport işlemlerine ve daha birçok hizmet üniformalı, silahlı ve en önemlisi de kendisine polis eğitimi verilmiş polisler tarafından yapılmaktadır. Ancak bir sorun olarak göze çarpan bu durum Emniyet Genel Müdürlüğü’nde asli hizmetlerle destek hizmetlerinin birbirinden ayrılması ile çözülebilecektir. Polisin sivilleştirilmesi “üniformalı polisler tarafından yürütülen ancak, özel bir polis eğitim ve yeteneği gerektirmeyen hizmetlerle, polisin eğitim ve uzmanlık alanı dışında kalan görevlerde polisin yerine, uzman sivil personelin çalıştırılması” demektir.⁷¹ Kamu kaynaklarının yerinde kullanılması için kendisine devlet tarafından polislik eğitimi verilen emniyet hizmetleri sınıfı personelinin “polisiye” görevlerde istihdam edilmesi, diğer kamu görevleri içinse uzman sivil personel alınması gerekmektedir. Bu düzenlemenin gözle görülür ilk yararı ekonomik olacaktır. Bir taraftan daha az polis çalıştırmak, diğer taraftan da uzman sivil personel çalıştırmak kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlayacaktır. Çünkü amir olsun memur olsun bir polisin yetiştirilmesi

⁶⁹ Alaattin YÜKSEL, 1997, a.g.m., s.38

⁷⁰ Alaattin YÜKSEL, 1997, a.g.m., s.38

⁷¹ Remzi FINDIKLI, “Sivil Toplum ve Polis Hizmetlerinin Sivilleştirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, 1992, Sayı:394, s.136

aşamasındaki bütün giderleri, devlet tarafından karşılanmakta ve polislik mesleğinin gereği hukuki ve mesleki bilgiler kazandırılmaktadır. Diğer taraftan sivil personel, kendi eğitimini tamamladıktan sonra devlet memurluğuna alınmakta ve istihdam edileceği alanda uzmanlaştırılmaktadır. Polis kuruluşlarında bazı görevlerin sivillere bırakılmasıyla polis sayısında önemli bir tasarruf sağlanabilecektir. Çünkü mevcut memurların önemli bir kısmı aktif polis hizmeti değil, büro hizmeti yapmaktadır.⁷²

Polis hizmetlerinde sivil personel çalıştırmanın maliyet avantajı sağladığını gören gelişmiş ülkeler, bu hizmetlerin uygun yerlerinde sivil personel çalıştırmaya başlamışlardır. Nitekim bu konuda ilk uygulamayı başlatan İngiltere, polis yerine sivil personel çalıştırmakla maliyetlerde yarı yarıya varan bir tasarruf sağlamıştır. İngiltere’de polis hizmetlerini yürütenlerin 1/3’ü sivil personeldir. Ayrıca trafik hizmetini yürüten 12.540 trafik görevlisi bu sayının dışındadır. İngiltere polis hizmetlerinde sivil personel uygulamasıyla polis harcamalarında %25’lik bir maliyet avantajı sağlamıştır.⁷³ Polis hizmetlerinde sivil personel kullanılması ülkenin çağdaş ve sivil bir görünüm kazanmasına yardım edecektir. Ülkenin özellikle yabancılarla çok karşılaşılan ve ilişkide bulunulan sınır kapıları, gümrük, hava limanı gibi yerlerinde sivil personel çalıştırılması ülkeye sivil bir görünüm kazandıracaktır.⁷⁴

Sivilleşme ile birlikte dile getirilmesi gerekli bir diğer hususta emniyet teşkilatında istihdam edilen bayan personel sayısıdır. “güvenlik hizmetlerinde görev yapan üniformalı kadın personel sayısının erkek personele oranı, rütbelere göre dağılımı ve yükselme şansları ve yine teşkilat içinde görev yapan sivil personelin rütbeli personele oranı ve bunların etkili konumlarda olup olmadıkları demokratik

⁷² Remzi FINDIKLI, 1992, a.g.m., s.141

⁷³ Remzi FINDIKLI, 1992, a.g.m., s.138

⁷⁴ Remzi FINDIKLI, 1992, a.g.m., s.150

polislik için önemli sayılan kriterler arasındadır.”⁷⁵ Teşkilatta kadın görevli sayısının azlığı sadece cinsiyet ayrımı açısından değerlendirilmemektedir. Polislerin görev yaptığı mekânlarda, üniformalı veya sivil bayan personelin kurum kültürüne ve bu mekânlardaki iş ortamına olumlu etkileri de bulunmaktadır. Öte yandan polislik görevleri dışında kalan hizmetlerde gerekli sayıda sivil personelin istihdam edilmesi, bir yandan da üniformalı personelin daha etkin ve verimli istihdam edilmesi açısından gerekli iken, öte yandan polisin bulunduğu mekânları vatandaşlar açısından daha rahat edilebilen ortamlara dönüştürecektir. Polisin faaliyet gösterdiği mekânlarda işi olan vatandaşların oralarda toplumsal yapının doğal bir yansıması olarak makul sayıda erkek-kadın ve sivil-resmi personeli beraberce çalışıyor görmeleri polis mekânlarını halka daha açık ve ulaşılabilir mekânlara dönüştürecektir.⁷⁶

1.5.Aşırı Merkezi Yapı

Merkezi bir yapılanmaya sahip olan Türk mülki idari sisteminin içinde yer alan polis teşkilatı da doğal olarak bu merkezi yapılanmanın bir parçasıdır. Ancak, batılı merkezi yönetim modelleriyle kıyaslandığında, merkezi olmanın daha da ilerisinde bir aşırı merkezi yapılanmadan söz etmek gerekmektedir. Öte yandan, Türk polis teşkilatı ilk bakışta ABD’nin merkezi yapılanmaya sahip federal güvenlik kurumlarını anımsatsa da, ulusal düzeydeki kolluk teşkilatlarının dışında ve altında hiçbir yerel kolluk kurumu bulunmadığından merkezi federal kurum yapılanmasından çok farklıdır.⁷⁷

⁷⁵ İbrahim CERRAH, “Polis”, *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, Editör: Ümit CİZRE, İstanbul, TESEV, 2006, s.83

⁷⁶ İbrahim CERRAH, 2006, a.g.e., s.84

⁷⁷ İbrahim CERRAH, 2006, a.g.e., s.82

Merkezi yönetim anlayışının sonucu olarak, ülkemizde tüm kararlar merkezden alınmakta ve halk polislik politikalarının belirlenmesine katkıda bulunamamaktadır. “Oysaki her şehrin, her ilçe ve mahallenin kendine özgü polisiye sorunları vardır. Sorunları yaşayan halkında çözüm için önerileri olacağı kuşkusuzdur.”⁷⁸

1.6.Siyasi Müdahaleler

Genelde iç güvenlik yönetimi özelde ise polis teşkilatı açısından geçmişten günümüze kadar süregelen tartışmaların en başında “polisin siyasal müdahalelere açık olması” ve bunun doğurduğu olumsuzluklar gelmektedir. Demokratik rejimlerde polis; yasal iktidarın değil, hukuk düzeninin bir koruma mekanizması konumunda görev yapmaktadır.⁷⁹ Demokratik rejimlerde polisin başlıca fonksiyonu toplum düzeninin korunmasını sağlamaktır. Bu da polisin siyasal gücün dışında kalmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, demokratik ülkelerde polis ve siyaset kaynaşmış bir haldedir. Çünkü siyasi bir konuma sahip olan İçişleri Bakanı polisten sorumlu en üst makamdır. Aynı zamanda içişleri bakanı hükümetinde bir üyesidir.⁸⁰

Polisin siyasi müdahalelerden kurtulmasına çare olarak seçilmiş siyasilerin yönetiminden çıkartılarak askeri otoriteye bağlanması gibi bazı anti-demokratik projeler üretilmektedir. Halkın seçtiği siyasilerin, devlet hizmetlerinde olumsuz bir şekilde müdahalesinin ciddi bir problem olduğu inkâr edilemez bir gerçektir. Fakat her şeyin bir bedeli olduğu gibi demokrasilerinde bir bedeli vardır. Aslında problem,

⁷⁸ Halil İbrahim KAVGACI, “İngiltere’de Polisin Sorumluluk Anlayışı ve Bunun Türk Polislik Politikasına İlgisi”, *Uluslar arası Sempozyum: AB Sürecinde Türk Polisi*, Ankara, Polis Akademisi Başkanlığı, 1996, s.32

⁷⁹ Halil İbrahim KAVGACI, 1997, a.g.e., s.18

⁸⁰ Halil İbrahim KAVGACI, 1997, a.g.e., s.18

siyasilerin idarecilere müdahalesi değil, bu müdahalenin içeriğidir.⁸¹ Meseleye daha geniş açıdan baktığımızda en az “güvenlik hizmeti” kadar önem arz eden “eğitim” ve “sağlık” hizmetlerinde de siyasi müdahale sonucu olumsuz durumlar ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla olumsuzlukları ve suiistimalleri sebep olan siyasi müdahalelerden uzak kalmanın yolu askeri otoriteye bağlanmak değildir. Diğer taraftan halk kendisine hizmet vermesi için seçtiği siyasilerden hizmetlerde yaşanan aksamalara ve sorunlara müdahale etmesi görevini de yüklemiştir. Dolayısıyla olumsuz müdahaleleri engellemek için siyasilerin güvenlik hizmetleri üzerindeki etkisini tamamen kaldırmak demokratik anlayışa uymayacaktır.

Çağdaş dünyada bir benzeri olmayan bu tür modeller ancak henüz devlet olma sürecinde olan bazı devletlerin kuruluş aşamalarında ve kısa bir süre için uygulanmıştır. O halde çözüm, halkın seçmiş olduğu siyasilerin bu atamalarda etkili olmaktan uzaklaştırmak değil, tam aksine bu atamaların “merkezi hükümet” ile beraber “mahalli idareler” tarafından beraberce yapılarak halkın iradesinin “sistemli ve sağlıklı” bir şekilde buraya yansıtılmasını sağlamaktır.⁸²

1.7. Teşkilatlanmadaki Yetersizlik

Ülkemizde, özellikle büyük şehirlerde görev yapan polisin görev sahası küçümsenemeyecek ölçüde yatay olarak genişlemiştir. Ekonomik ve sosyal alanda yaşanan hızlı gelişmeye paralel olarak şehirleşme artmakta ve jandarma sorumluluk alanında bulunan bölgeler peyderpey polise devredilmektedir. Diğer bir ifadeyle; köyden şehre göç ve bunun sonucu olarak büyük şehirleri ablukaya alan çemberin

⁸¹ İbrahim CERRAH, “Güvenlik Hizmetleri ve Demokratikleşme”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu: Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri*, Ankara, TODAİE, 1997, s.2

⁸² İbrahim CERRAH, 1997, a.g.e., s.6

sonucu meydana gelen nüfus artışı sebebiyle polisin görev sahası yatay olarak artmıştır. Kırsal kesimden gelen ve geldikleri kesimin sorunlarını da birlikte getiren bu çevre halkı arasında görev yapan polis o zamana kadar şehir yaşamında karşılaşmadığı, kırsal kesimde rastlanan ve jandarmanın görev alanına giren bazı suç çeşitleri ile karşı karşıya kalmış, bunun sonucu görev alanının süratli genişlemesi ve polis sayısının bu oranda artmaması ve bu yönde eğitilememesi nedeniyle etkisi azalmıştır. Polisin teşkilat (personel, araç, gereç, bina, bütçe vb.) açısından büyümesiyle sorumluluğuna aldığı bölgelerin artışı arasında yeterli bir orantı mevcut değildir. Bir yandan ihtiyaçların kısıtlı bütçe imkânlarıyla karşılanması, diğer yandan emniyet teşkilatı modernizesi problemler yaratmaktadır. Bu durum sağlıklı bir planlama yapılmasını da engellemekte ve güvenlik hizmetlerinin aksamasına yol açmaktadır. Ancak bunun da çözümü şehirleşen ve belediye sınırları içerisine dâhil olan bölgeleri jandarmadan polise devretmemek değil, polis teşkilatının devraldığı bölgelerle doğru orantılı olarak gelişmesini ve genişlemesini sağlamaktır.

2-JANDARMA TEŞKİLATI AÇISINDAN SORUNLAR

2.1.Profesyonelleşme ve Eğitim

Profesyonel personel ihtiyacı jandarma teşkilatının en önemli sorunlarından birisini oluşturmaktadır. Bilindiği gibi jandarma personelinin büyük bir kısmını askerlik görevini yapan “er” sınıfı askerler oluşturmaktadır. Jandarma personeli sayısının 280 bin dolayında olduğu bilinmektedir. Ancak, gayri resmi rakamlara göre bu sayının 300 binin üzerinde olduğu da ileri sürülmektedir. Mevcut jandarma personelinin yüzde 80’i profesyonel meslek mensubu olmayıp zorunlu askerlik

hizmetini yerine getiren erlerden oluşmaktadır.⁸³ Eğitim ve uzmanlaşmanın temel unsurunu oluşturduğu iç güvenlik gibi hassas bir görevin askerlik vazifesini yapmak üzere silâh altına alınmış erlere yaptırılması beraberinde büyük sakıncaları doğurmaktadır.

Kolluk personeline başta uzmanlık ve tecrübe olmak üzere, hukuki ve mesleki bilgi yeterliliği, inisiyatif kullanma, temsil etme gibi özelliklerin bulunması gerekir. Jandarma subay ve astsubaylarının normal bir eğitim ve öğretimden geçmiş olmaları durumu hariç tutulursa profesyonel kolluk bilgi ve becerisine sahip olmayan ve uzun dönem askerlikte (2) ay, kısa dönem askerlikte ise (1) ay gibi çok kısa bir eğitim sonrası kendisini doğrudan görev şartları içerisinde bulan erbaş ve erlerin emniyet ve asayiş hizmetlerinde, terörle ve günümüzün örgütlü organize suçlarına karşı mücadelede başarılı olması mümkün gözükmemektedir. İdari görevlerin ve artan suç oranına ve çeşitlerine karşılık karışık görevler üstlenen jandarma erinin mesleki açıdan doyurucu ve yeterli olmadığı aşikârdır.

Görev alanları birbirlerinden ayrı olmakla birlikte asli görevleri kamu düzenini sağlamak olan polis ve jandarma arasında bu görevi yerine getirmeleri için gerekli eğitim birliğinin sağlanmamış olması, bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İç güvenliğin sağlanmasında temel kriterlerden biri, bu işlevi özel olarak eğitilmiş profesyonel güçlerin yapması gerektiğidir. Oysa ki kırsalda astsubay, yani profesyonel savaşçı bir asker, asayiş hizmeti vermekle görevli iç kolluğun amiri yapılırken, emrine verilen erlerin (mecburi askerlik hizmeti yapan yani profesyonel olmayan elemanların) bu amaçla aldıkları temel eğitim 2 ay olmaktadır. Kaynaklar, erlerin aldığı bu temel eğitimin iç güvenlik eğitimi olup olmadığının da tartışmalı

⁸³ İbrahim CERRAH, 2006, a.g.e., s.83

olduğuna dikkat çekmektedir. Diğer yandan asayiş görevlerini yerine getirirken eline otomatik tüfek gibi ağır silah verilen bir erin asayiş için aldığı eğitimin, taşıdığı bu tür bir silahı kullanması için yeterli olup olmadığı da ciddi soru işareti olmaktadır.⁸⁴

Nihayetinde, emniyet hizmeti bir “kamu hizmeti” niteliğindedir. İfa edilirken doğan zararlardan idare (devlet) sorumludur. Yargısal denetimi, kural olarak idari yargı mercilerince yapılır ve emniyet hizmeti profesyonel olarak sunulur.⁸⁵ Jandarma teşkilatı çoğu temel hak ve hürriyetlerle doğrudan ilgili birçok yetkiyi kullanabilmektedir. Bu yetkilerin çoğunlukla erler tarafından kullanıldığı dikkate alınırsa, doğurabileceği sakıncalar açıkça görölmektedir. Bu sakıncalar ise jandarma teşkilatının karşısına zaman zaman büyük sorun olarak çıkmaktadır. Profesyonelliğe geçişin önünde en büyük engel olarak sebep olacağı mali yük gösterilse de, başarısızlığın ve doğacak zararların getireceği yük muhakkak ki daha fazla olacaktır.

2.2.Branşlaşma

Jandarma Genel Komutanlığı’nda mevcut personel içe dönük olarak ihtisaslaşmış ve “istihkâm, muhabere, ulaştırma, levazım vs.” konularda branşlar meydana getirilmiştir. Ancak, jandarma teşkilatının askeri görevleri açısından meydana getirdiği branşlaşmayı güvenlik hizmetleri açısından görmek pek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, jandarma askerlik hizmetlerinde sağladığı branşlaşma ve uzmanlaşmayı sunduğu güvenlik hizmetlerinde de sağlamalıdır. Bu hususta yavaş bir seyirde ilerleyen Jandarma trafik ve narkotik gibi güvenlik hizmetlerinde uzmanlaşma sağlama yoluna gitmiştir. Ancak artan nüfus ve iş gücüyle birlikte suç

⁸⁴ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, “Jandarma Genel Komutanlığı”, *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, Editör: Ümit CİZRE, İstanbul, TESEV, 2006, s.99

⁸⁵ Ahmet Hamdi AYDIN, 1996, a.g.e., s.13

ve suçluluktaki artış ve çeşitlilik jandarmanın da personel istihdamında uzmanlaşma ve branşlaşmayı gerekli kılmaktadır.

2.3.Bayan Personel İstihdamı

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, güvenlik hizmetlerinde görev yapan üniformalı kadın personel sayısının erkek personele oranı, rütbelere göre dağılımı ve yükselme şansları ve yine teşkilat içinde görev yapan sivil personelin rütbeli personele oranı ve bunların etkili konumlarda olup olmadıkları demokratik “güvenlik hizmeti” için önemli sayılan kriterler arasındadır. Ancak bu hususta Jandarma teşkilatını, polis ile karşılaştırdığımızda aradaki uçurum dikkat çekmektedir. Son dönemde atılan küçük adımların haricinde iç güvenlik hizmetlerindeki jandarma personelinin neredeyse tamamına yakını erkeklerden oluşmaktadır. Dolayısıyla en basitinden jandarma karakoluna giden vatandaşlar kendi nüfus oranlarındaki doğal paylaşımı karakolda görebilirse daha rahat hareket edebilecek ve halkın güvenlik hizmetlerine bakışı değişecektir.

2.4.Yönetimdeki Çift Başlılık

Jandarma teşkilatının eğitim ve öğretim yönünden Genelkurmay Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleri ve diğer görev hizmetleri yönünden de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduğunu belirtmiştik. Teorik olarak, Jandarma Genel Komutanlığı emniyet ve asayiş işleri ve diğer görev ve hizmetlerinin yerine getirilmesi yönünden barış zamanında şeklen İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti iken savaş zamanında Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na bağlı olarak faaliyet

göstermektedir. Gerçekte ise JGK, TSK'nın fiilen bir parçası olup silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri, örgütlenme biçimi, bütçesi, terfi sistemi, personel eğitim ve öğrenim açısından Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır.⁸⁶

Emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamak gayesi ile kurulan jandarma teşkilatının bu amaca en etkin şekilde hizmet edebilmesi için gerek iç güvenlik görevi gerekse de eğitim vb. hizmetler yönünden iç güvenlikten sorumlu makam olan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olması gerekmektedir.

2.5.Sivillerin Denetimi

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunun 13. maddesin 2. fıkrasında “jandarma subay ve astsubaylarının kaynak ve yetiştirilmeleriyle terfi, izin, sicil ve ödül işlemleri 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre yürütülür” hükmü yer almaktadır. Gözetim ve denetim konusunda ortaya çıkan en önemli sorunlardan bir tanesi, jandarmanın asayiş görevini yerine getirirken teorik olarak vali ve kaymakamlara karşı sorumlu olmakla birlikte, uygulamada emirleri JGK'dan almakta oluşudur. Buna ek olarak, parlamento içişleri komisyonu da, iç güvenlik hizmeti veren JGK'nın denetleme işlevini henüz yerine getirememektedir.⁸⁷

Mülki idari sistemin bir parçası olan ve polis gibi bir iç güvenlik birimi işlevi gören jandarma teşkilatının da tıpkı polis gibi vali ve kaymakamların emir ve denetimi altında olmaları gerekmektedir. Sivil otoritenin emrinde olma ifadesiyle burada disiplin, sicil ve atama gibi konularda sivil otoritenin yetkili olması kast

⁸⁶ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, 2006, a.g.e., s.96

⁸⁷ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, 2006, a.g.e., s.103

edilmektedir.⁸⁸ Örneğin, Jandarmaya kırsalda operasyon talimatını Jandarma Genel Komutanı vermekte, vali ve kaymakam da yalnızca bilgilendirilmektedir. Jandarma asayiş görevini yerine getirirken askerden talimat almasına karşılık, bir güvenlik sorunu yaşandığında faturanın sivil bir makam olan İçişleri Bakanlığı'na çıkartıldığı da görülmektedir.⁸⁹

2.6.Jandarma Bölge Komutanlıklarının Durumu

Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği 5. maddesinde sayılan jandarmanın teşkilatlanmasında Jandarma İç Güvenlik Birlikleri altında mülki teşkilata tabi birlikler arasında Jandarma Bölge Komutanlıkları'nın olduğu söylenmişti. Ancak, Jandarma Bölge Komutanlıkları hukuken mülki teşkilata tabi olmasına rağmen fiiliyatta mülki teşkilata tabi değildir. Bu da yönetimde aksaklıklar meydana getirmektedir. İç güvenlik yönetiminde meydana gelebilecek bu aksaklıkları ortadan kaldırmak için emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin sağlanması yönünden doğrudan etkinliği olmayan Jandarma Bölge Komutanlıkları'nın kaldırılarak, mülki idareye doğrudan bağlı İl Jandarma Komutanlıklarının kuvvetlendirilmesi bir çözüm olarak görülmektedir.

2.7.Sınırların Güvenliği

Ülkemizin coğrafi konumu nedeniyle oldukça uzun ve sorunlu denebilecek bir kara sınırimız vardır. Sekiz ülke ile 2949 kilometrelik bu sınır, bölgemizde yaşanan savaşlar, iç çatışmalar ve 1980'lerden itibaren büyük bir sorun haline gelen terör sebebiyle ülkemiz için düzenlenmesi ve güvenli hale getirilmesi zorunlu olan

⁸⁸ İbrahim CERRAH, 2006, a.g.e., s.85

⁸⁹ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, 2006, a.g.e., s.103

alanlardan birisi haline gelmiştir. Çünkü sınırların güvenliği iç güvenlik yönetimini doğrudan etkileyen unsurlardandır. Sınırlarımızla ilgili olarak hâlihazırdaki düzenlemelerden önce bu görev Jandarma Sınır Birlikleri tarafından yapılmaktaydı. Sonrasında yapılan düzenlemelerle kara sınırlarımızın korunması görevi büyük oranda Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından yerine getirilmeye başlandı. Ancak, gerçekleştirilen yetki ve görev devri çerçevesinde, hali hazırda devir işlemi tamamlanamadığı için jandarma tarafından korunan kara sınır bölgelerimiz de mevcuttur.

Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nde yer alan jandarma teşkilatlanmasında Jandarma Sınır Birlikleri, Jandarma İç Güvenlik Birlikleri'nden ayrı bir yapı olarak sayılmıştır. Bu alanda sınırlarımız gerek insan ticareti (göçmen kaçakçılığı), gerek gümrüğe tabi madde kaçakçılığı, gerekse de terör örgütü mensuplarının giriş çıkışları sebebiyle iç güvenliği yakından ilgilendirmekte ve bu alanda yaşanan sorunlar doğrudan ülke içerisindeki huzur ve asayişe yansımaktadır. Dolayısıyla iç güvenliğimizi yakından ilgilendiren sınır güvenliğimizin sağlanması hususunda birden çok kurum, birden çok mevzuat ve farklı uygulamalar mevcuttur, sivil iradenin yönetimi altında görevlendirilmiş tek bir teşkilat görmek mümkün değildir. Bu durumda büyük bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.8.Görev Alanının Değişmesi ve Teşkilatlanmadaki Yetersizlik

Görev alanının artması ile ilgili olarak polis teşkilatına ilişkin yukarıda bahsi geçen sorunların yansması jandarma teşkilatı üzerinde de görülmektedir. Yani sadece göçlerin yaşandığı şehirlerdeki polisin daha önce karşılaşmadığı yabancı bir çevre ile karşılaşması söz konusu değil, gelişmekte olan ülkemizde sanayileşmenin

sonucu büyük şehirlerin belediye sınırları dışında polis denetiminden uzak jandarma denetimindeki kırsal kesimdeki üniversite kampüsleri ve fabrikalarda jandarmaya yabancı olan kent insanını kırsal kesime çekmiştir. Gerek üniversite kampüsleri ve gerekse de fabrikalar ve organize sanayi bölgeleri kuruluna kadar jandarma personeli kırsalda yaşanan klasik suç ve suçlulukla karşı karşıyayken söz konusu alanların polis denetimi dışındaki kırsal bölgelere yayılması ile birlikte jandarma personeli zorluk çekmeye başlamıştır. Gerçekten jandarma “grev” konusu ile ilgilenmemişken bu hadiselerle konu olan fabrikaları korumaya gönderilmiş ya da öğrenci olayları ile karşılaşmamışken üniversitelerin güvenliğini almak zorunda kalmıştır. Dolayısıyla karşılaştığı yeni suç ve suçlu profiline yabancı olan jandarma teşkilatının iç güvenliği sağlamada zorluklar yaşadığı görülmektedir.

3-POLİS VE JANDARMA AÇISINDAN ORTAK VE KARŞILIKLI SORUNLAR

Her insan topluluğu gibi devlette canlı bir varlıktır. Devletinde bir bünyesi, bu bünye içerisinde çeşitli organların görevleri vardır. Görevlerinden birisi de zararlı maddeleri dışarı atmaktır. İnsan topluluklarının zararlılarını dışarı atma görevi de kolluğa düşmektedir. Bu nedenle bir bakıma suçlulukla savaş demek olan kolluk görevinin yapılması topluluğun kalabalık oluşuna göre değişir. Köyde başka, küçük ve büyük kentlerde de başka biçimde çalışma yönteminin uygulanması bu değişimindendir.⁹⁰

Yukarıda da bahsi geçtiği üzere her ne kadar teşkilat yapısı ve görev alanı farklılık gösterse de jandarma ve polis aynı vazife ile görevlendirilmiş iki kardeş

⁹⁰ Nurullah KUNTER, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978, s.556

kuruluştur ve bu iki kuruluşa yasal mevzuat içerisinde aynı yetki ve sorumluluklar tanınmıştır. Örneğin PVSK, her iki kuruluşun görev ve yetkilerini içeren ortak bir yasadır. Jandarma Kanunu; polis ve jandarmanın görev alanlarını belirtmekte, gerek İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve gerekse de 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu; İçişleri Bakanı'nın emniyet ve asayiş görevlerini polis ve jandarma kanalıyla yerine getireceğine işaret etmektedir. Ancak bu birlikteliğe rağmen gerek kanunlardan kaynaklı gerekse de teşkilatların gelişimi ile alakalı olarak uygulamada yaşanan sorunlar mevcuttur.

3.1.Hiyerarşik Yapı veya Denklik Farkı

İçişleri Bakanlığı iç güvenliğin sağlamasından sorumlu makamdır ve iç güvenliği sağlamak için kullandığı iki ana kurum Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü'dür. Teoride, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatı, İçişleri Bakanlığı'nın hiyerarşik yapısı içerisinde, Emniyet Genel Müdürlüğü ile denk bir kuruluş olarak yer alır. Ancak, bu iki kuruluşun yapı ve bağlılık düzeninde statüleri farklıdır.

Jandarma Genel Komutanı, doğrudan doğruya bakana karşı sorumludur ve İçişleri Bakanlığı müsteşarının Jandarma Genel Komutanı üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Emniyet Genel Müdürü ise İçişleri Bakanlığı müsteşarına karşı sorumludur. Diğer taraftan Jandarma Genel Komutanın atanması süreci ile Emniyet Genel Müdürünün atanması birbirinden çok farklı iki ayrı husustur. Yasal mevzuata karşılık uygulamada görüldüğü üzere İçişleri Bakanının iç güvenlik ile ilgili olarak Jandarma Genel Komutanlığı üzerindeki kontrol ve hâkimiyeti ile Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki yetkileri karşılaştırılamayacak kadar farklıdır.

Tüm bu hususlar göz önüne alındığında iç güvenlik yönetiminde tek bir makamın kontrolü altında koordinasyon içerisinde çalışması gereken iki kurum arasında aksaklıklar çıkmakta ve güvenliğin sağlanması hususunda zaman zaman zafiyet yaşanabilmektedir.

3.2.Görev Alanı Hususudaki Sorunlar

İç güvenliğin sağlanmasında yer alan polis ve jandarma teşkilatlarının hizmet ve görevlerin yürütülmesindeki görev alanına ilişkin yasayla verilen yetkilere dayalı bir görev bölüşümü bulunmaktadır. Bunun dışında iç güvenlik hizmetlerinin farklı coğrafi alanlarda farklı örgütler tarafından yapılıyor olması bu günkü iç güvenlik yapılanmamızın temel sorunları arasında yer almaktadır.

Yürürlükte bulunan kanunlarımızda her ne kadar genel güvenliğin ve asayişin sağlanmasında asıl yapı olarak polis örgütünün kuruluşu temel alınmışsa da, teşkilatlanmanın yapıldığı dönemdeki fiziki şartlar ve sayısal yetersizlikler nedeniyle geçmiş dönemde belediye sınırları dışında bulunan pek çok bölge jandarma sorumluluk alanına bırakılmıştır. Ancak zamanla paralel olarak gelişen söz konusu bölgeler bugün neredeyse şehir içi sayılabilecek durumdadır. Dolayısıyla şehir içerisinde yaşayan bir insan sabah evinden çıkıp işine gidene kadar belki 2-3 kez polis-jandarma bölgeleri arasında değişiklik yaşayabilmektedir. Bahsedildiği üzere artık şehir içi sayılan jandarma bölgelerinin polis teşkilatına devri için zaman zaman İçişleri Bakanlığı tarafından girişimler yapılsa da çeşitli sebeplerden ötürü devir işlemleri gerçekleşmemektedir.

İl İdaresi Kanunu, bölgelerin hangi kolluk kuvvetine ait olduğunun tespitini vali ve kaymakama verirken fiiliyatta bu yetkinin geçerli olması için Jandarma Genel

Komutanı'nın ayrıca izin vermesi gerekmektedir. Dolayısıyla JGK izin vermedikçe bölge hakkında alınan kararı uygulamaya geçirmek mümkün olmamaktadır.

Bunun haricinde yaşanan bir diğer sorunda her iki teşkilatın birbirlerinin sorumluluk alanlarında yaptıkları çalışma ve operasyonlara ilişkindir. Jandarma Genel Komutanlığı'na görev veren temel yasa 3 Ekim 1983 yılında çıkartılan 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'dur. Bu yasa ile jandarmanın konumu, Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında, yarı askeri, yarı sivil gri bir alana yerleştirilmiştir. JGK'nın görev alanı, aynı yasanın 10.maddesi ile kırsal kesim olarak belirlenmişken, jandarma elemanlarının zaman zaman polis görev bölgesi içinde faaliyet göstermesi, JGK'nın demokratik denetimindeki sorunları da gündeme getirmektedir.⁹¹ Görev ve sorumluluk sahası ihlali kapsamına giren bu tip uygulamaların haricinde, iki güvenlik teşkilatı arasında yaşanabilen çekişme ve rekabet sonucu örgütler birbirinden tamamen habersiz çalışmakta, aynı hususta birbirinden habersiz olarak çalışan iki örgüt bulunması da ortaya iş gücü ve maddi kaynak israfı çıkarmaktadır. Bu alanda düzenleme yapmak adına her iki örgütün işleyişini düzenleyen yönetmelikler ve çok sayıda genelgeler yayınlanmış olmasına rağmen halen sorun çözülebilmüş değildir.

3.3.Gereksiz Alt Yapı Harcamaları

Hâlihazırdaki iç güvenlik yönetimimiz polis ve jandarma olmak üzere (2) ana teşkilata dayanmaktadır. Her iki teşkilatta aynı işi yapmakla görevlendirilmiş ancak sorumluluk sahaları ayrılmıştır. Bu sebeple aynı hizmeti vermek üzere gerekli olan alt yapı harcamaları farklı iki kurum için ayrı ayrı yapılmaktadır. Örneğin

⁹¹ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, 2006, a.g.e., s.101

uygulamada jandarma sorumluluğundan polis sorumluluğuna geçen bir bölgedeki jandarma karakolu aynen kalmakla birlikte yeni polis karakolu inşaatı yapılmaktadır. Diğer taraftan çoğunluğu yurtdışı menşeli pahalı cihazlar ile kurulabilen kriminal laboratuvarları aynı alanda hizmet vermekle birlikte polis ve jandarma tarafından ayrı ayrı kurulmakta ve bu laboratuvarlarda çalışmak üzere istihdam edilen personelde ayrı ayrı çalıştırılmaktadır. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Burada anlatılmak istenen aynı hizmeti vermek üzere kurulan birim ve tesislerde çalıştırılan iş gücü ve cihazlar göz önüne alındığında büyük bir israf yaşanmakta, iç güvenlik yönetimi için ayrılan bütçenin gereksiz yere harcanmasına sebebiyet verilmektedir.

3.4.İç İstihbaratta Yaşanan Sorunlar

Ülke içerisinde istihbarat toplamakla görevli teşkilatlar açısından mevcut düzenleme incelendiğinde Milli İstihbarat Teşkilatı haricinde iç güvenliğe yönelik önleme amaçlı istihbarat toplama yetkisi polis ve jandarma teşkilatlarına da tanınmıştır. Polis ve Jandarma açısından istihbarat toplama yetkisindeki paylaşım için yasayla “görev sahası” tanımı getirilmiştir. Bu amaçla çıkarılan yasada polise ülke genelinde, jandarmaya ise kendi sorumluluk sahasında istihbarat çalışması yapma yetkisi verilmiştir. Yasanın özüne bakıldığında aslında iç güvenliğe yönelik istihbaratın temeli sivil bir örgütlenme olarak tanımlanabilecek polis teşkilatı üzerine kurulmak istenmiştir. Ancak uygulamada birçok sorun bulunmaktadır. Uygulamadan kaynaklı sorunların yanı sıra yüksek maliyetli bir iş olan istihbarat faaliyetinin “tekerrür eden birimler” tarafından yapılması yukarıda da bahsi geçtiği üzere iç güvenlik bütçesine ağır bir yük getirmektedir.

3.5.Personel Eğitimi ve Kullanılan TeÇhizat Farkı

İç güvenlik hizmeti her ne kadar farklı kurumlar tarafından veriliyor olsa da, profesyonel bir düzeyde ve aynı standartlarda verilmelidir. Profesyonel olarak verilmesi gereken bu hizmet ayrıca suç ve suçluluktaki artışa ve değişeme bağlı olarak kendisini geliştiren uzman personel tarafından verilmelidir. Ancak uygulamaya bakıldığında, gerek güvenlik hizmetinde istihdam edilen personelin eğitim düzeyi ve içeriği, gerekse de güvenlik hizmetinin sunulması için kullanılan araç-gereç ve teÇhizat açısından Polis ve Jandarma teşkilatları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Dolayısıyla aynı standartta eğitim almayan ve görev esnasında aynı standarttaki araç-gereç ve teÇhizat kullanmayan (2) farklı kurum tarafından aynı standartta bir güvenlik hizmeti almak pek mümkün görünmemektedir.

BÖLÜM-3

İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Genelde kamu yönetiminde özelde ise iç güvenlik yönetiminde değişen ve gelişen toplum düzenine uygun olarak zaman içerisinde doğal bir değişim yaşanmaktadır. Değişimin yaşanma sebebi daha etkili ve verimli hizmet sunmak olarak özetlenebilir. Zaman içerisinde artan suç ve suçluluk olgusuna paralel olarak iç güvenlik yönetiminde de bir dizi değişim yapılması zaruri hale gelmiştir. Diğer taraftan dünya genelinde meydana gelen siyasal değişim ve bunların ülkelerin iç politikalarına olan etkileri sebebiyle, uluslar arası bir sorun haline gelen terör olgusu her geçen gün ülkelerin iç güvenlik yönetimlerini olumsuz etkileyeme başlamıştır. Buradan hareketle güvenlik güçlerinin de değişen ve gelişen dünya şartlarında gereksinimlere göre yeniden organize edilmesi (reorganizasyon) ve modernize edilmesi gerekli hale gelmektedir.

Türk mülki idari sistemi ve onun ‘kolluk’ birimleri olan polis ve jandarma teşkilatlarının gerek kurumsal yapılanmaları ve gerekse işlevlerinin belirlenmesinde Fransız mülki idari sistemi ve iç güvenlik sisteminin etkileri görülmektedir. Bu modele göre ‘şehir’ olarak tanımlanan yerleşim birimleri polisin görev alanına girmektedirken, bunun dışında kalan köy ve kırsal alan, jandarma teşkilatının görev alanına girmektedir. Ancak sanayi devrimi sonrası Avrupa’da ortaya çıkan bu yapılanma ve görev bölümünün son yıllarda birçok Avrupa ülkesinde gerçekleşen reformlar sonucunda gerek kurumsal yapılanma ve gerekse hizmet niteliği açısından bir evrim süreci geçirerek değişime uğradığı da görülmektedir.⁹²

⁹² İbrahim CERRAH, 2006, a.g.e., s.82

1829 yılında Londra’da kurulan ve modern polisin başlangıcı olarak kabul edilen Londra Metropolitan Polisi her ne kadar askeri nitelikten uzak ve sivil otoritenin denetiminde bir iç güvenlik teşkilatı olarak kurulmuşsa da İngiliz polisinin çağdaş anlamda demokratikleşmesi ve kamu hizmeti yaklaşımını benimsemesi ancak 1990’lı yıllarda gerçekleşmiştir. Bu durum Kıta Avrupası’nın diğer ülkelerinde de benzer şekilde gerçekleşmiş olup, modern polis teşkilatlarının giderek daha fazla demokratikleşmesi ve sivil denetime açılması halen devam etmekte olan bir süreçtir.⁹³

İç güvenlik hizmetlerinde görev yapan kolluk teşkilatlarında, zaman içerisinde günün şartlarına ve idare sistemlerine göre, örgütlenmelerinde, görev ve yetkilerinde değişiklikler meydana gelmiştir ve gelmektedir. Bu bölümde polis ve jandarma teşkilatlarımız temel alınarak iç güvenlik yönetimimizin içerisinde bulunduğu “değişim süreci” incelenecektir. Değişimi incelerken de (2) farklı bakış açısı sergilenecektir. Birinci açıda değişime sebep olan veya olacak iç etkenler; ikinci açıda ise değişime zorlayan dış etkenler bahis mevzu olacaktır. Buradan hareketle değişim sürecinde iç etkenler içerisinde öncelikle “Beş Yıllık Kalkınma Planları” ve “Kamu Yönetimi Raporları” incelenecek sonrasında ülkemizin etkisi altında olduğu ve dış etken olarak adlandırılabilen “AB Süreci” araştırma konusu edilecektir.

1-BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI

1.1.Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları

“Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” 1963 ve 1967 yılları arası için, “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” ise 1968 ve 1972 yılları arası için düzenlenmiş ancak söz

⁹³ İbrahim CERRAH, 2006, a.g.e., s.82

konusu planlarda “güvenlik hizmetlerine” ilişkin kayda değer herhangi bir bilgi ve tespiti yer verilmemiştir.

1.2.Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

“Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında” güvenlik hizmetlerinde mevcut kadronun eğitime ve etkinliğinin arttırılmasına öncelik verilerek uzun vadeli bir gelişme, genişleme ve donatım planı yapılacağı, bu planın hazırlanması sırasında, sayı ve teçhizat bakımından uzun dönemde Batı Avrupa standartlarına ulaşılmasının göz önünde tutulacağı belirtilmiştir.

1.3.Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

“Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında” imar planlarının, ulaşım ve trafik planları ile birlikte hazırlanarak kent içi ve kentler arası trafik sorununun ulaştığı boyutlar dikkate alınarak, trafiğin güvenli bir biçimde akışını sağlamak için gerekli trafik yasalarının hızla yürürlüğe konulacağı, yönetim ve denetim düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Hızlı bir toplumsal değişme sürecine girmiş olan Türkiye'de, kamu güvenliği ve düzenini sağlamakla görevli emniyet örgütünün, çağdaş bir organik ve fonksiyonel yapıya sahip olmadığı; nüfus, suç, iş yükü artışı ve hizmet alanlarının genişlemesine karşın personel sayısının yetersiz kaldığı, istihdam edilen personelin nitelik yönünden istenilen düzeyde olmadığı ve bu düzeyi yükseltme amacına yönelik hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim çalışmalarının ve olanaklarının yetersiz olduğu, polisin suçlarla mücadelesinde etkinliğini haberleşme ve hareket yeteneğini arttıracak nitelikte, yeter sayıda modern araç ve gereçle donatılmamış olduğu,

personelin daha etkin görev yapmasını sağlayacak bazı sosyal ve ekonomik önlemlerin alınmamış olduğu tespiti yapılmıştır.

Ayrıca geçen dönemde, emniyet ve jandarma örgütleri arasında gerek görev alanı, gerek görevin yapılışı sırasında etkin bir işbirliği ve eşgüdümün sağlanamadığının gözlemlendiği vurgulanarak, iç güvenlik kuvvetlerinin demokratik hukuk devleti içinde etkinliği ve işbirliğinin sağlanacağı, o amaçla bu kuvvetlerin Anayasa çerçevesinde gerekli yetki ve güvencelerle donatılacağı belirtilmiştir.

Kaçakçılıkla mücadelenin, ilgili tüm kuruluşların katkısını sağlayacak, sınır ve kıyı bölgeleri halkının refahını gözetecek çok yönlü bir proje halinde ele alınarak yaygın ve etkin bir eşgüdüm altında yürütüleceği, haber alma çalışmaları ve bununla görevli kuruluşlar arasındaki işbirliğinin, Anayasa ve demokratik hukuk devleti kuralları içinde etkinleştirileceği, kent içi ve kentler arası trafiğin güvenli bir biçimde akışını sağlamak için gerekli tüm yasa, yönetim ve denetim düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir.

1.4.Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

“Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında” güvenlik hizmetlerinde başarının temelini etkili bir yönetim, hizmetin gerektiği şartlara uygun eğitilmiş personel ile yeterli teknik donatım ve araç oluşturduğu vurgulanarak, güvenlik örgütlerinde ve özellikle Emniyet Genel Müdürlüğü’nde personelin hizmet öncesi, hizmet içi ve hizmet sırasında eğitim yoluyla hizmete yakınlığının artırılmasına önem verileceği belirtilmiştir.

Güvenlik güçleri arasında geniş kapsamlı bir koordinasyonun sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı vurgulanmış, Emniyet Genel Müdürlüğü’nün kısa,

orta ve uzun vadeli problemlerine en uygun çözümlerin tespiti ve yatırımların planlanmasında alternatiflerin en uygun şekilde değerlendirilmesi amacıyla yönetim, teşkilatlanma, personel eğitimi ve donatım konularını da içine alan geniş kapsamlı bir araştırmanın yapılacağı belirtilmiştir.

1.5.Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

“Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında” güvenlik hizmetlerinde ana hedefin caydırıcılık unsurunun güçlendirilerek suç işlenmesinin önlenmesi ve ülke çapında huzur ve güven ortamının sürdürülmesi olduğu, kuruluşların bu hedefe doğru birlikte ve uyum içerisinde yönelmelerinin esas olduğu vurgulanarak, bu amaçla ilgili kuruluşların sorunlarının iç düzenlemeler, yapısal değişiklikler ve kurumlar arası ilişkiler geliştirilerek çözülmesi ve mevcut gücün nitelik ve nicelik olarak imkânların elverdiği en üst düzeyde hizmete sunulabilmesinin gerekli görüldüğü belirtilmiştir.

Güvenlik hizmeti gören kuruluşların İçişleri Bakanlığı ile bütünleşmesinin sağlanacağı, konu itibariyle genel güvenlik kuruluşu olan polis ve jandarmanın, mülki idare amirinin yönetim ve gözetimi altında, il ve ilçelerde yer itibariyle de genel güvenlik hizmeti görmesinin sağlanacağı bildirilmektedir.

1.6.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

“Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında” güvenlik hizmeti gören kuruluşların coğrafi görev alanlarının il düzeyinde farklı yerleri kapsamakta olduğu, buna karşılık nüfusun şehirler ve kırsal alan arasındaki günlük ve mevsimlik yüksek hareketliliğinin, kuruluşların görev yapmasını zorlaştırdığı vurgulanmakta, Sahil

Güvenlik Komutanlığı'nda devamlı personel yapısı oluşturulamadığı tespiti yapılmaktadır.

Aynı teşkilat ve personel tarafından yürütülmekte olan adli ve idari kolluk görevlerinin birbirinden ayrılacağı, doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığı'na bağlı olarak, suç delillerinin toplanması, faillerin yakalanması, adli makamlara teslim edilmesi ve bunlarla ilgili her türlü soruşturma işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere adli kolluk oluşturulacağı, hizmetle ilgili ilke ve standartların, nüfus yapısında ve yerleşim birimlerindeki değişim ile suçun ve suçlunun mobilizesindeki artış göz önüne alınarak tanımlanmasının, ilgili bütün kuruluşlarda yeniden yapılanmayı ve alt yapıyı oluşturan destek hizmetlerinde ortak çalışma ve işbirliğini öngören bir *“master plan”* çalışmasının yapılacağı bildirilmektedir. Diğer taraftan, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın devamlı personel yapısına kavuşturulacağı vurgulanmaktadır.

1.7.Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

“Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında” ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin iç ve dış güvenliğinin yalnızca Adalet Bakanlığı tarafından sağlanması amacıyla yasal düzenleme çalışması yapılacağı bildirilmektedir.

Teşkilatlanma, personel, görev ve yetkiler ile personel politikaları konuları da dâhil olmak üzere, AB'ye girmenin, küreselleşmenin ve dış dünya ile entegrasyonun ve yeni koşulların gerektireceği bir yapılanmanın sağlanması amacıyla güvenlik hizmeti gören kuruluşlarda geniş kapsamlı bir yeniden yapılanmaya gidileceği belirtilmektedir.

Suç işlenmesini önleyici olduğu kadar suç işleyenlerden gerek görülenleri zaman içerisinde izleyici nitelikli etkin, hızlı ve güvenilir sonuçlar veren ve bu sonuçları analiz eden bir istihbarat sisteminin kurulması gerektiği vurgulanmaktadır.

Her branşta çalışacak bütün personelin, görevde en iyi sonuçların alınmasını sağlayacak şekilde etkin bir ihtisaslaşma düzeyine ulaşmasının sağlanması teknoloji yoğun bir çalışma ve teşkilatlanma benimsenip personel artışının en aza indirilerek kısa zamanda daha verimli ve doğru sonuçlar ortaya koyan bir çalışma düzeni oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

Güvenlik güçlerinde mekâna bağlı çalışma düzeni olan karakol sisteminin gerekli yerlerde mobil hale getirilmesi çalışmaları yaygınlaştırılacağı bildirilmiştir.

Kırsal alanda ve şehirlerde emniyet ve asayiş hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi konusundaki sorunların mülki idare amirlerinin koordinasyonu ile çözüleceği konusuna vurgu yapılmaktadır.

1.8.Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

“Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında” toplumsal ve kültürel alanlarda yaşanan hızlı değişim ve ekonomik dalgalanmalar ile iç göç ve buna bağlı olarak ortaya çıkan istihdam ve kentsel uyum sorunlarının yaşandığı bir ortamda, suç örgütlerinin bilgi ve iletişim teknolojilerinden de yararlanarak uluslararası ve organize şekilde faaliyette bulunmalarının, başta terör olmak üzere örgütlü suçlarda bir artış eğiliminin ortaya çıkmasına neden olduğu ve iç güvenlik konusunun bu dönemde de önemini koruduğu vurgulanmış, kolluk kuvvetleri arasındaki koordinasyon eksikliği, suçun oluşmadan önlenebilmesi amacıyla yürütülmekte olan istihbarat faaliyetlerinde ilgili kurumlar arasında yeterli eşgüdümün sağlanamaması ve delilden sanığa ulaşılmasına önemli girdi sağlayan kriminal altyapısının

güçlendirilerek ülke geneline yaygınlaştırılamamasının önemini koruduğu dile getirilmiştir.

Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek bu alandaki mükerrerliklerin giderileceği, kurum ve kuruluşların politika oluşturma, maliyetlendirme ve uygulama kapasitelerinin artırılacağı, insan kaynaklarının geliştirileceği, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin şekilde faydalanılacağı, adalet ve güvenlik hizmetlerinin etkili bir biçimde sunulmasının sağlanacağı ve merkezi yönetim bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarının görev ve yetki çatışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenleneceği bildirilmektedir.

Aynı planın “Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi” bölümünde; birey memnuniyetini esas alan, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengeyi gözeten, toplumun desteğine sahip bir asayiş hizmeti sunumu için gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulacağı; etkili bir asayiş hizmeti sunumu amacıyla koruyucu ve önleyici bir kolluk hizmetinin esas alınacağı ve ilgili birimler arası koordinasyonun temini ve ortak veri tabanının oluşturulması için gerekli düzenlemelerin hayata geçirileceği, Entegre Sınır Yönetimi konusunda hazırlanan Ulusal Eylem Planı çerçevesinde profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatının kurulması yönündeki hukuki ve kurumsal altyapı çalışmalarının sürdürüleceği; terör ve terörün finansmanı ile mücadele konusunda, terörün ulusal boyutu kadar uluslararası boyutunu da dikkate alan yasal ve kurumsal düzenlemelerin hayata geçirileceği, Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin AB müktesebatına uygun olarak güncelleştirileceği ve bu konuda görev

yapmakta olan polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza teşkilatları arasında etkili bir koordinasyon sağlanacağı belirtilmektedir.

1.9.Beş Yıllık Kalkınma Planlarına İlişkin Değerlendirme

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan be  yıllık kalkınma planlarında iç güvenlik yönetimi alanında belirtilen hususlarda; ortak vurgunun özellikle polis ve jandarma teşkilatları arasındaki koordinasyon eksikliği ve görev sahası kavramından kaynaklanan mükerrer yapılanmaya yönelik olduğu g r lmektedir. Güvenlik hizmeti gören kuruluşların İçişleri Bakanlığı ile b t nle mesinin sağlanması, iki farklı kolluk teşkilatı tarafından hizmet verilen alanda oluşan güvenlik sorunlarının mülki idare amirlerinin koordinasyonu ile çözüleceği konusu da raporlarda vurgulanan bir diğer husustur. Ayrıca son planda yer alan ve suçun oluşmadan önlenebilmesi amacıyla y r t lmekte olan istihbarat faaliyetlerinde ilgili kurumlar arasında yaşanan sorunlarda önemli bir hususu oluşturmaktadır.

2-KAMU YÖNETİMİ RAPORLARI

Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteğiyle ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün ilgili uzmanları tarafından yapılan ön hazırlığa dayanılarak, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, Ankara  niversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği suretiyle 1963 yılında meydana getirilen **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'**nda (MEHTAP) kamu yönetiminde değişik ihtiyaç ve şartlara uygun olarak kurulu  esasları göz önünde tutulmakla birlikte ana

düşünce, görev dağılımı ve temel kuruluşlara ilişkin, verim ve tasarrufu arttırmakla birlikte hizmetin kalitesini yükseltmek için teklif ve tavsiyelere yer verilmiştir.

“**İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**” adlı rapor ise TODAİE bünyesinde İdari Reform Danışma Kurulu tarafından 1972 yılında yayınlanan bir rapordur. Çalışma içerisinde; idari reformun anlamı ve niteliği ile giriş yapılmakta ve Türk idaresinin durumu ve yeniden düzenlenmesini gerektiren sebepler sıralanmaktadır. İdarenin yeniden düzenlenmesi için izlenecek yol ve örgütlenmeyi öneren rapor, bu düzenlemede uyulacak ilkeler, ortak görevler, merkezi idare görevi, taşra teşkilatı, yerel yönetimler, mali yönetim gibi konu başlıkları ile çalışmaların nasıl yapılacağını sıralamaktadır. İlkeler ve öneriler, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşları ve kamu iktisadi devlet teşekküllerini de kapsamaktadır.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırması ve bu araştırma sonucunda 1991 yılında meydana getirilen **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (Kaya Raporu)** ile yönetim sistemimizi geliştirmek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmalar araştırılarak bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak amaçlanmıştır.

Aşağıda; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)**, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler** adlı çalışma ve **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (Kaya Raporu)**’nda yer alan “iç güvenlik yönetimi” bölümleri özellikle polis ve jandarmaya ilişkin bölümler incelenecek ve konuyla ilgili belirtilen tespit ve tavsiyelere yer verilecektir.

2.1.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP Raporu - 1963)

Raporun, “İçişleri” başlıklı bölümünde içişleri konusuna giren hizmetler sayılırken ilk sırada “memleketin genel güvenlik ve asayişini sağlamak ve bu maksada göre genel zabıta hizmetlerini düzenlemek, sevk ve idare etmek” sayılmış ve İçişleri Bakanlığı’nın yurdun, genel iç güvenlik ve asayişini sağlamak ile; sınır, kıyı ve karasularının muhafaza ve güvenliğinden sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

“Zabitanın Birleştirilmesi” adlı bölümde; ayrı bütçeleri olan Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı’nın, merkezde geniş karargâhları ve bu karargâhlarda aynı mahiyette iş gören birimleri, amir ve memur yetiştiren çeşitli okulları, ‘telli ve telsiz cihaz ve tesisleri, deniz ve kara nakli vasıtaları gibi tekrarlı teşkilat ve tesislerinin bulunduğu; iki teşkilatın en yüksek amirlerinin, İçişleri Bakanı’na bağlı oldukları gibi, taşrada da mahalli polis ve jandarma kuvvetlerinin idari görevleri bakımından “mahalli mülki amirin” ve adli görevleri dolayısıyla da yine “mahalli Cumhuriyet Savcısı’nın” emrinde olduğu belirtilerek aynı amaç ile kurulmuş olan ve aynı görevleri yerine getiren, ortak birçok birim, araç, bina, tesis vs.ye sahip bulunan polis ve jandarma teşkilatının birleştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

“Ayrı Kalma Sebepleri” adlı bölümde ise zabitanın bugüne kadar birleştirilmemesine başlıca dört hususun engel olduğu belirtilerek, bu hususlar;

“a) Bütçe meselesi: Jandarma teşkilatı, amirleri hariç, askerlik görevini yapmakta olan erlerden teşekkül etmektedir. Bu erlere bütçeden yapılan masraf giyecek, barınacak, yatacak ve ayda 80 lira yiyecek bedelinden ibarettir. Zabıta birleştirilerek

memur sınıfından bir zümre teşkil edildiği takdirde zabıta memurlarına göre maaş vermek icap edecektir ki bunun’ yıllık portesi 120-150 milyon lira kadar tutacaktır.

b) Statü meselesi: 4 Ocak 1961 tarihli ve 21 T sayılı ‘Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu’nun birinci maddesine göre, jandarma, Türk Silahlı Kuvvetleri’ne bağlı silahlı’ bir devlet kuvvetidir. 1706 sayılı Jandarma Kanunu’na göre, jandarma, İçişleri Bakanlığı’na bağlı askeri bir inzibat kuvvetidir. Böylece jandarma teşkilatı, aslı ve bu yönden bağlılığı itibariyle asker, ifa ettiği hizmetin bir kısmı ile zabıta, başka bir kısmı (sınır, kıyı ve kara sularının korunması ve emniyet görevi) ile de asker olmak gibi iki niteliği kendinde birleştiren özel bir kuruluştur.

c) Personel meselesi: Özellikle subay ve astsubay olarak yetişen ve bu statüde çalışmak üzere orduyla zımni akdi olan personelin, yeni bir zabıta teşkilatına ne nispette intikal edeceğini tahmin etmek güçtür.

d) İdari meseleler: Memleketin en ücra köşelerinde bile zabıta hizmetlerinin görülmesi zaruridir. Yurdun sosyal, iktisadi ve topoğrafik şartları ile bazı bölgelerde asayişin sağlanması ve suçluların takibinde ortaya çıkan ‘güçlükler üzerinde ayrı ayrı durulması gereken konulardır. Şimdiki halde Jandarma teşkilatının üstünlüğü, bir askeri komuta altında vazife görmesi, hizmetin bir buçuk yıl sürmesi ve nihayet 20-22 yaşları arasında olan jandarma erlerindeki fizik yapının bu faaliyete elverişli’ bulunmasıdır” şeklinde açıklanmıştır.

Ancak bütün bu sebeplere rağmen, polis ve jandarma teşkilatları olmak üzere zabitanın birleştirilmesinin bir ihtiyaç olduğu, jandarma erinin kültür, eğitim ve tecrübe bakımından zabıta hizmetlerini ifa edebilecek seviyede olmadığı, diğer taraftan şehir içi ve şehir dışı zabıtasının, halkta ikilik psikolojisi yarattığı belirtilerek zabıta teşkilatının, askeri statüden çıkıp sivil bir idare olması gerektiği

vurgulanmıştır. Bu amaçla da düzenlenecek bir plan dâhilinde polis teşkilatının “memlekete teşmil edilmesi” ancak asayişin toplu kuvvet kullanmayı gerektirdiği belli yerlerde seyyar jandarma birlikleri bulundurulması önerisi getirilmiş ve bu öneriyi açıklayan plan ayrıntısına yer verilmiştir.

Raporda dikkat çeken bir diğer hususta “sınır, kıyı ve karasularının muhafaza ve güvenliğini sağlama görevinin, yurdun savunma hizmeti içinde olduğundan orduya devredilmesi gerektiği” fikridir.

Jandarma ile ilgili olarak; “ceza ve tevkif evlerinin iç ve dış güvenliklerinin sağlanması görevinin, 1721 sayılı kanunla Adalet Bakanlığı’na verilmiş ise de, Jandarma Kanunu’nda herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, 1937 tarihli Jandarma Nizamnamesi’nin 220. maddesindeki “Adliyece muhafaza teşkilatı yapılıncaya kadar, hapisane ve tevkifhanelerin harici muhafazası jandarmaya aittir” hükmü ile dış emniyetin geçici olarak jandarmaya devredildiği, ancak bu görevin halen jandarma tarafından görüldüğü belirtilerek jandarma teşkilatınca yerine yetirilen cezaevlerinin dış emniyetini sağlama görevinin de Adalet Bakanlığına devrinin, sorumluluk ve görevin tek dairede toplanması bakımından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Son olarak, merkezi sistemle idare edilen bir kamu hizmeti olmaya devam etmesi gereken trafik hizmetlerinin (trafiğin düzenlenmesi ve kontrolü) genel zabitanın hizmeti olarak devam etmesi görüşü sunulmuştur.

2.2. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (TODAİE-1972)

TODAİE bünyesinde 1972 yılında meydana getirilen çalışmanın konumuzla ilgili kısımlarında; iç güvenlik ve asayişten sorumlu olan Emniyet Genel Müdürlüğü

ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın dayandıkları mevzuat ve uygulama biçimlerinin birbirinin aynısı olduğu, görevlerinin sınırları konusunda açık ve kesin bir hüküm olmadığı ve ayrı bütçeleri olan her iki örgütün ortak birime, araç, bina ve tesis gibi başka kaynaklara sahip bulunduğu belirtilmiştir.

Yapılan saptamaların ardından “bu durumun ortaya çıkardığı gereksiz ikilemi ve harcamaları önlemek hizmete etkinlik kazandırmak için; Jandarma örgütünün Silahlı Kuvvetlerle ilişkisi kesilmek suretiyle, bu iki güvenlik kuvvetinin birleştirilmesi olanakları ciddi bir araştırma konusu yapılmalıdır” ifadesi kullanılmıştır.

2.3.Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA Raporu - 1991)

Raporun iç güvenlik ile ilgili bölümlerinde; 2803 sayılı Jandarma Kanunu'nun, jandarmanın bağlılığı ve sorumluluğu konusunda kimi sınırlama ve ayrıcalıklar getirdiği, buna göre 5442 sayılı yasada belirtilen mülki idare amirlerinin jandarmaya ilişkin, sicil, izin, ödül verme, atama, yer değiştirme ve görevden uzaklaştırma gibi işlemlerle ilgili yetkilerinden, anılan yasada hiç söz edilmediği, oysa görev ve sorumluluk alanı polisin görev alanının dışında olan jandarma kuruluşunun, mülki görevlerin yapılması yönünden mülki idare amirine, astlarının yönetiminden ise kendi üstlerine karşı sorumlu olduğu bildirilmiştir.

Hiyerarşik yapı ve görev dağılımı açısından, mülki yöneticilerin taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinin önem taşıdığı belirtilerek bu çerçevede; Jandarma kuruluşları üzerinde mülki yöneticilerin sicil amirliği yetkisinin kaldırılmış olmasının, gerek bu örgütün yönetiminde gerek polis-jandarma işbirliğinin sağlanmasında güçlükler yarattığı belirtilmektedir.

Ceza ve tutukevlerinin dış korunmasının jandarma, dolayısıyla mülki idare amirlerinin sorumluluğunda; buna karşılık iç yönetiminin Cumhuriyet Savcılığı'nın görev ve sorumluluğu içinde bulunduğu belirtilerek ceza ve tutukevleri yönetiminin önemli bir konu ve sorun olduğu, bu iki başlı yönetim sakıncalı görüldüğü vurgulanmaktadır.

Öneriler bölümünde ise; “Valilerin taşra kuruluşlarıyla hizmet ilişkilerinde karşılaşılan sorunlar açısından polis-jandarma ilişkilerinin düzenlenmesinde ve gerekli işbirliğinin sağlanmasında görev, yetki ve sorumluluklar açık olarak belirlenmeli, jandarma kuruluşları üzerinde mülki idare amirinin sicil amirliği yetkisi önemli bir konu olarak ele alınmalı, ceza ve tutukevlerinin iç yönetiminin Cumhuriyet Savcılığı'nda, dış korumasının jandarmanın görev ve sorumluluğunda olmasından doğan sakıncaların giderilebilmesi için, bu iki görev de Cumhuriyet Savcılığına (Adalet Bakanlığına) verilmeli”, denilmekte ve bu konuda, gerçekçi ve akılcı bir tutumla, adli zabıta örgütünün kurulmasının en uygun çözüm olacağı vurgulanmaktadır.

3-AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİ

Hemen hemen bütün devletler, kurallarını kendilerinin koymadıkları apaçık olan, uluslararası hukuka göre yükümlülükler üstlenmektedir. Bundan da öteye, Avrupa topluluğu üyesi olan devletler topluluk hukukuna, bu hukukun üstünlüğüne boyun eğmek durumunda oldukları gibi, uluslararası ortak insan hakları hukuku da devletlerin kendi takdirlerine göre kural koyma ve uygulama yetkilerini büyük

ölçüde sınırlandırmaktadır.⁹⁴ Türkiye’de Avrupa Birliğine girmek isteyen bir ülke olarak AB tarafından oluşturulan müktesebata uymaya çalışmaktadır.

Türkiye’nin üyelik yolundaki AB serüvenine kısaca bakacak olursak; 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi’nde Türkiye aday ülkeler listesine alınmış ve üyeliğe giden yolda izleyeceği yöntemler ve ön koşullar da bu zirvede kararlaştırılmıştır. AB bu zirvede “ Türkiye, diğer aday ülkelere uygulanan kriterler esas alınarak, birliğe katılma amacı taşıyan bir aday ülke olarak değerlendirilmektedir. Mevcut Avrupa stratejisine göre, Türkiye de diğer aday ülkeler gibi, reformlarını hızlandıran ve destekleyen bir katılım öncesi stratejisinden yararlanacaktır” kararını almıştır. Devam eden süreçte ise; Türkiye’nin 1993 yılında Kopenhag Zirvesi’nde kabul edilen siyasi kriterleri yerine getirmesi durumunda üyelik müzakerelerine başlanması beklenmektedir.

Kasım 2000’de, AB Komisyonu, diğer aday ülkeler gibi Türkiye için de “Katılım Ortaklığı Belgesi” hazırlamıştır. Bu belge, Türkiye’nin AB’ ye giden “yol haritası” niteliğinde olup; Türk Hükümeti’nin kısa ve orta vadede yerine getirmesi gereken öncelikleri belirlemesi gerekmektedir. Türkiye’den talep edilenler, ilk aşamada, Kopenhag siyasi kriterleri olarak tanımlanan ve tam üyelik müzakerelerinin başlatılması için yerine getirilmesi şart koşulan demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi konularda öngörülen reformlardır. AB Bakanlar Konseyi tarafından 4 Aralık 2000 tarihinde onaylanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, 8 Mart 2001 tarihinde yayınlanmıştır. AB Komisyonu, daha sonra, Türkiye’nin sağladığı ilerlemeleri ve daha yapılması gerekenleri dikkate alarak, yeni bir “ Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi” hazırlamış ve 14 Nisan 2003 tarihinde

⁹⁴ Mustafa ERDOĞAN, **Anayasal Demokrasi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1999, s.131

açıklamıştır. AB komisyonu, aday ülkelerin hepsinde olduğu gibi, yayınladığı ilerleme raporları ile, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini ne ölçüde yerine getirip getirmediğini izlemektedir. Katılım Ortaklığı Belgeleri'nde yer alan önceliklerin uygulanması için belirli bir takvim düzenlenmesi ve bu amaçla gerekli insan ve finans kaynaklarının belirlenmesine yönelik olarak aday ülkeler de “ Ulusal Programlar” hazırlamaktadırlar. “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” 19 Mart 2001 tarihinde Türk Hükümeti tarafından onaylanmıştır. 6 ana başlıktan oluşan Ulusal Program ile; Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'den gerçekleştirilmesi istenen reformlar bir takvime bağlanmıştır. Ulusal Programda kısa vadede kast edilen sürenin 1 yıl olduğu, orta vade için de 5 yılın geçirilmemesi gerektiği ifadesine yer verilmiştir.⁹⁵ Devam eden süreçte Avrupa Birliği tarafından 2006 ve 2008 yıllarında olmak üzere (2) adet daha gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi yayınlanmış; ülkemiz tarafından da 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere (2) adet daha Ulusal Program açıklanmıştır. Bu belirtilen belgelerin yanı sıra Avrupa Birliği tarafından 1998 yılından bu yana her yıl ülkemiz hakkında ilerleme raporları hazırlanarak yayınlanmaktadır.

Türkiye, Avrupa Birliğine üyelik amacıyla pek çok metin imzalamış ve uyum için düzenlemeler yapmıştır. Bu kapsamda yaşanan değişim içerisinde iç güvenlik yönetimine ait hususlar da bulunmaktadır. Avrupa Birliğine uyum sürecinde kolluk hukuku ve uygulamaları; kişi hak ve hürriyetlerinin korunması, soruşturma ve kovuşturma evrelerinde masumiyet karinesinin ve kişinin lekelenmeme hakkının korunması vb. konularda reform niteliğinde düzenlemeler yapılmış ve halende yapılmaktadır. Diğer taraftan suç ve suçluluğun sınır aşan bir nitelik kazanması ve

⁹⁵ Haydar ÇAKMAK, **Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri**, Ankara, Platin Yayıncılık, 2005, s.128

geniş bir alana yayılması sebebiyle daha önceleri içe kapanık olarak sürdürülen iç güvenlik yönetimi içerisinde yer alan ülke polis birimlerinin dışa açılarak başka ülke polis birimleri ile işbirliği kurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Aşağıdaki bölümde sadece AB uyum sürecinde iç güvenlik yönetimine ilişkin değişim ve bu süreçte iç güvenlik yönetiminde uluslar arası işbirliği konusu incelenecektir. Aynı bir çalışmanın konusu olacak kadar geniş bir yer tutan insan hakları ve demokratikleşme ile ilgili hususlar aşağıdaki incelememize dâhil edilmemiştir.

3.1.Katılım Ortaklığı Belgeleri

3.1.1.Katılım Ortaklığı Belgesi (2001)

2001 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi metninde yer alan Adalet ve İçişleri alanında;

“Kısa Vadeli Öncelikler; adalet ve içişleri alanında Avrupa Birliği’ndeki mevzuat ve uygulamalar ile ilgili bilgilendirme ve biçimlendirme programları geliştirilmesi; organize suçlar, uyuşturucu ticareti ve yolsuzlukla mücadelenin iyileştirilmesi ve karalara aklama ile mücadele için kapasitenin güçlendirilmesi,

Orta Vadeli Öncelikler; topluluk hukuku ile adalet ve içişleri alanlarında AB müktesebatı uygulamaları konularında eğitim programları geliştirilmesi; özellikle polisin hesap verme sorumluluğunun güvenceye alınmasına yönelik olarak adalet ve içişleri kurumlarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, Schengen Bilgi Sistemi ve Europol’e tam olarak katılımın mümkün olması için veri koruma alanındaki AB müktesebatının kabulü; vize mevzuatı ve uygulamasının AB mevzuatına uygun hale getirilmesi; yasadışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB

müktesebatının ve eylemlerinin (kabul, yeniden kabul, sınır dışı etme) kabul edilmesi ve uygulanması; sınır yönetimini güçlendirmeye devam edilmesi ve Schengen Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanması için hazırlık yapılması; iltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi çekincenin kaldırılması ve mülteciler için konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmaları geliştirilmesi; yolsuzluk, uyuşturucuyla mücadele, organize suçlar, kara paranın aklanması, ceza hukuku ve medeni hukuk alanlarında adli işbirliği konularında AB müktesebatının kabulü ve uygulanması; bu alanlardaki uluslar arası işbirliğinin daha da yoğunlaştırılması” şeklinde belirlenmiştir.

Konu ile ilgili idari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi bölümünde; sınır yönetiminin güçlendirilmesi ve Schengen Anlaşmasının tam olarak uygulanmasına hazırlık da dâhil, AT politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması gerektiği vurgulanmıştır.

3.1.2.Katılım Ortaklığı Belgesi (2003)

2003 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi metninde yer alan adalet ve içişleri alanında;

“Kısa vadede; yasadışı göçle mücadelenin güçlendirilmesi ve Avrupa Topluluğu ile bir geri kabul anlaşmasının müzakere edilerek mümkün olan en kısa zamanda sonuçlandırılması; özellikle mevzuat uyumu, idari kapasitenin geliştirilmesi ve farklı kolluk kuvvetleri arasında işbirliğinin artırılması suretiyle, organize suç, uyuşturucu, insan kaçakçılığı, sahtecilik, yolsuzluk ve karapara aklaması ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi; özellikle polisin hesap verebilirliğinin sağlanması amacıyla, ilgili tüm kuruluşların daha fazla geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, yargı da dâhil olmak üzere, bütün kanun uygulayıcı kurumlar

arasında işbirliğinin artırılması; yasadışı göçün önlenmesine ve yasadışı göçle mücadele edilmesine yönelik olarak, yasa dışı yollarla çoğaltılmış ve tahrif edilmiş belgelerin tespit edilmesi de dâhil olmak üzere, AB müktesebatı ve iyi uygulamalar ile uyumlu etkin bir sınır yönetimi geliştirmek amacıyla kamu idaresinin kapasitesinin güçlendirilmesi,

Orta vadede; idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi amacı da dâhil olmak üzere, adalet ve içişleri alanında müktesebata ve müktesebatın uygulamasına ilişkin sürdürülebilir eğitim çalışmalarının geliştirilmesi; verilerin korunması ve mevzuatın uygulanması için kişisel verilerin değişimi alanındaki AB müktesebatının kabul edilmesi ve Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam katılım sağlanabilmesi amacıyla bağımsız bir denetleyici otoritenin oluşturulması da dâhil olmak üzere, müktesebatın uygulanması için idari kapasitenin oluşturulması; Schengen müktesebatının tam olarak uygulanabilmesine hazırlık amacıyla, sınır yönetimine ilişkin AB müktesebatına ve iyi uygulamalara uyum sağlanmasına devam edilmesi; Euro'nun ve topluluğun mali çıkarlarının ceza hukuku çerçevesinde korunması, yolsuzluk, uyuşturucu ile mücadele, organize suç, kara paranın aklanması ve cezai ve hukuki meselelerde adli işbirliği alanlarında müktesebatın kabul edilmesi ve uygulanması, bu alanlarda idari kapasitenin ve farklı kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliğinin daha fazla güçlendirilmesi ve uluslar arası işbirliğinin artırılması" gerektiği belirtilmiştir.

2003 yılında yayınlanan gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nin adalet ve içişleri alanı ile ilgili kısa vadeli öncelikler bölümünde "idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumlar arası işbirliğinin arttırılması da dikkate alınarak adalet

ve içişleri alanında müktesebat ve uygulanması hakkında sürdürülebilir eğitim programları geliştirme çalışmalarının desteklenmesi” istenilmiştir.

3.1.3.Katılım Ortaklığı Belgesi (2006)

AB Komisyonu’nun Türkiye’den beklentilerinin yer aldığı 2006 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi metninde yer alan adalet, özgürlük ve güvenlik alanındaki;

“Kısa vadeli öncelikler kısmında; kolluk kuvvetlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine devam edilmesi ve bunların statü ve işleyişlerinin, Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması; bir Polis Etik Kuralları Rehberi kabul edilmesi; polis ve jandarmanın daha fazla hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla bağımsız ve etkili bir şikâyet sistemi kurulması, adli polisin eğitimi ve kapasitesinin geliştirilmesine yönelik adımlar atılması; özellikle profesyonel bir sivil sınır muhafız teşkilatı kurulmasına yönelik adımlar atılması, Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının kabul edilmesi ve uygulanmasına başlanması,

Orta vadeli öncelikler kısmında ise; Jandarmanın statüsü ve işleyişinin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması; Schengen müktesebatı ile tam uyuma hazırlanmak maksadıyla, sınır yönetimine ilişkin Ulusal Eylem Planı doğrultusunda, müktesebatla ve en iyi uygulamalarla uyumlaştırmanın sürdürülmesi” istenilmiştir.

3.1.4.Katılım Ortaklığı Belgesi (2008)

AB Komisyonu’nun Türkiye’den beklentilerinin yer aldığı 2008 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi metninde yer alan adalet, özgürlük ve güvenlik alanındaki;

“Kısa vadeli öncelikler bölümünde; tüm kolluk kuvvetleri kurumlarının güçlendirilmesi ve geliştirilmesi ile bunların statü ve işleyişlerinin, kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesi dâhil olmak üzere, AB standartlarıyla uyumlaştırılmasına devam edilmesi, etik kodun kabul edilmesi ve daha iyi hesap verilebilirliğini teminen tüm kolluk kuvvetlerini kapsayan bağımsız ve etkin bir şikâyet sisteminin kurulması; açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planının uygulanması çabalarının sürdürülmesi, yeni bir sınır kolluk kuvveti biriminin kurulması için gerekli adımların atılması,

Orta vadeli öncelikler bölümünde; AB müktesebatı ile uyumlu entegre sınır yönetimi sisteminin kurulması çabalarının hızlandırılması, sınırlardaki Uluslar arası korumaya ihtiyacı olan kişilerin tanımlanması için ön izleme mekanizmasını da kapsayan personelin profesyonelleşmesi ve kurumlar arası yakın işbirliği temelinde bir sistemin kurulması” gerektiği belirtilmiştir.

3.2.Ulusal Programlar

3.2.1.Ulusal Program (2001)

2001 yılı Ulusal Program’da Siyasi Kriterler Bölümü’nde “Devlet memurları ve kamu görevlilerinin insan hakları alanında eğitimi için tüm ilgili kurumlarda çalışmaların yürütüldüğü, Türk Hükümeti’nin, bu alanda başlattığı ikili ve çok taraflı işbirliği faaliyetlerini yoğunlaştırarak sürdüreceği, bu amaca yönelik olarak kısa vadede, polis okullarındaki öğretim sürelerinin (9) aydan (2) yıla çıkarılması amacıyla yasal düzenlemeler yapılmasının öngörüldüğü belirtilmiştir.

Adalet ve içişleri alanında orta vadede; adalet ve içişleri alanındaki kamu idaresi reform çalışmalarının hızlandırılacağı; kamu kurum ve kuruluşları arasındaki

eşgüdümün arttırılacağı; sınır yönetiminin güçlendirilmeye devam edileceği ve Schengen Sözleşmesi'nin tam uygulanması için hazırlık yapılacağı; yasadışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB müktesebatı ve uygulamalarının (kabul, geri kabul, sınır dışı etme) benimseneceği; yolsuzluk, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, örgütlü suçlar, kara paranın aklanması ile ceza hukuku ve özel hukuk alanlarında adli işbirliği konularındaki AB müktesebatının benimseneceği, bu alanlarda uluslararası işbirliğinin yoğunlaştırılacağı; örgütlü suçlar, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, yolsuzluk ve kara paranın aklanmasıyla mücadele ile ilgili olarak polis ve adli işbirliği kapasitesinin güçlendirileceği; örgütlü suçlar, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, yolsuzluk, sahtecilik ve karaparanın aklanmasıyla mücadele ile polis ve adli işbirliği kapasitesinin güçlendirileceği; Europol'e tam üyelik için gerekli müktesebat uyumunun sağlanacağı ve hazırlıkların tamamlanacağı; Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam katılım amacıyla kişisel verilerin korunması alanındaki AB müktesebatının benimseneceği; adalet ve içişleri alanında AB mevzuatı ve uygulamaları hakkında bilgilendirme ve bilinçlendirme programlarının hazırlanacağı” belirtilmektedir.

3.2.2.Ulusal Program (2003)

2003 yılı Ulusal Program'da Adalet ve İçişleri alanıyla ilgili olarak Kurumsal Yapılanma Takviminde; “Askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanması (uygulama tarihi 2004-2005); askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasına kadar, AB üye devletlerindeki en iyi uygulamalar çerçevesinde, Jandarma Sınır Birlikleri ve Sahil Güvenlik Birimleri de dâhil olmak

üzere sınır yönetiminden sorumlu olan kurumların idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ile personelinin eğitimi (uygulama tarihi 2003-2005); kamu kurumlarının organize suçlarla mücadele alanındaki çalışma ve yetkilerinin koordine edilmesi ve İçişleri Bakanlığı içerisinde polis ve jandarmanın organize suçlarla mücadele alanındaki işbirliğinin geliştirilmesi (uygulama tarihi 2005); Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) içerisinde dokümantasyon ve suç araştırması merkezinin kurulması (uygulama tarihi 2005); Türk polisinin ve ilgili tüm kolluk birimlerinin Europol'e uyum kapasitesinin artırılması ve AB üye devletlerinin organize suçlara karşı başarılı stratejilerinin benimsenmesi ve uluslararası bağlantıların yoğunlaştırılması (uygulama tarihi 2005); örgütlü suçlarla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla Jandarma Genel Komutanlığı Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığının güçlendirilmesi (uygulama tarihi 2005); AB'de gerçekleştirilen uygulamalara yönelik olarak Europol, Schengen, Interpol, OLAF ve ileride AB bünyesinde kurulacak kolluk teşkilatları ile haberleşme, bilgi değişimi ve işbirliği amaçlı olarak tüm kolluk birimlerinin iştirakiyle bir ulusal birimin (milli büro) oluşturulması (uygulama tarihi 2004-2005); kamu güvenliğinin sağlanması maksadıyla kolluk görevlilerinin polis işbirliği alanına yönelik ihtisaslaşma eğitimi (uygulama tarihi 2004-2005); Jandarma Genel Komutanlığı Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı'nın reorganizasyonu (uygulama tarihi 2003)" konularına ilişkin planlamalara yer verilmiştir.

Diğer taraftan; "sınır yönetimi alanında, yasadışı göçün önlenmesi amacıyla, AB mevzuatına uyum ve en iyi uygulamalarla uyumlu etkin bir sınır yönetimi geliştirme kapasitesinin iyileştirilmesi çalışmalarına başlanacağı, mali sistemin kara

paranın aklanması amacıyla kullanılmasının önlenmesine yönelik olarak “kara paranın önlenmesine dair kanunda değişiklik yapılmasına dair suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi hakkında kanun” çıkarılacağı ve MASAK (Mali Suçları Araştırma Kurulu)’ın kurumsal kapasitesinin geliştirileceği belirtilmiştir.

3.2.3.Ulusal Program (2008)

2008 yılı Ulusal Program’da Adalet ve İçişleri alanıyla ilgili olarak Kurumsal Yapılanma Takviminde; “Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri ve Jandarmalar Birliği (FIEP) ve Avrupa Jandarma Kuvveti ülkeleri ile işbirliğinin geliştirilmesi (uygulama tarihi:2009-2010); terörizmle etkin bir mücadele kapsamında uluslararası ve bölgesel işbirliğini arttırmak amacıyla; radikalleşmenin önlenmesi, terörizmin insan, mali ve teknolojik kaynaklarının engellenmesi konularında terörle mücadele eden birimlerin kapasitesinin güçlendirilmesi (uygulama tarihi:2011-2013); Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planının detaylandırılması, sınır birlikleri ve birimlerinin teknik ihtiyaçlarının tespiti ve hukuki değişikliklerin belirlenmesi (uygulama tarihi:2009-2010); İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir sınır yönetimi teşkilatının kurulmasına kadar bütün sınırlardaki birliklerin idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ve personel eğitimi ve İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir sınır yönetimi teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanması (uygulama tarihi:2009-2013); Avrupa Birliği’nin Entegre Sınır Yönetimi politikasına uyumu sağlamak için Türkiye’nin yasal, kurumsal ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yoluyla AB’nin açık ve güvenli sınır genel stratejisine ulaşmak (uygulama tarihi:2009-2012)” konularına ilişkin planlamalara yer verilmiştir.

3.3.İlerleme Raporları

Avrupa Birliği tarafından Türkiye için 1998 yılından beri düzenli olarak ilerleme raporları hazırlanmaktadır. Ancak Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsünü 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile elde etmesi sebebiyle 2000 yılından sonraki ilerleme raporlarını incelemek daha gerçekçi olacaktır. Bu bölümde 2000 yılından sonra yayınlanan AB ilerleme raporlarının “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik ” başlıklı bölümleri “yönetmel” açıdan incelenecektir.

3.3.1.İlerleme Raporu (2000)

2000 ilerleme raporunda sınır kontrolleri ile ilgili olarak bu konunun halen 5 farklı güç tarafından yönetildiği, deniz sınırlarında donanma ve sahil muhafaza, geçiş noktaları ve havalimanlarında polis, “yeşil sınır” boyunca ordu (kara kuvvetleri) (Van ilinde olduğu gibi, bazı alanlarda hala jandarmanın görevli olduğu, fakat her yerde kara kuvvetleri ile ikame edildiği) bulunduğu açıklanarak sınır kontrolünde tek bir komuta olmadığı gibi sivil komutanın da olmadığı belirtilmiştir. Polis işbirliği ile ilgili olarak müktesebat ile uyumlaşmak için ciddi çabalara ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır.

3.3.2.İlerleme Raporu (2001)

2001 ilerleme raporunda “Schengen Anlaşması'na uyum alanında hiçbir ilerleme kaydedilmediği, İçişleri Bakanlığı bünyesinde kaçakçılık ile mücadele için merkezi bir birim kurulduğu, uyuşturucu ile mücadele projeleri geliştirmek eğitim vermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve

Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) kurulduğu, işlevsel yapıların etkiliğinin artırılması amacıyla polis işbirliği alanında bir idari yeniden yapılandırmanın gerçekleştirildiği, bu bağlamda 81 ildeki Jandarma Komutanlıkları'nda Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele birimlerinin kurulduğu belirtilmiştir.

Dış sınırlara ve Schengen Anlaşması'na uyum hazırlıklarına ilişkin olarak sınır yönetiminin güçlendirilmesi çabalarına devam edilmesi gerektiği, özel olarak sınır kontrollerinden sorumlu ve askeri olmayan profesyonel bir birimin kurulması konusunun ele alınması gerektiği vurgulanmıştır.

3.3.3.İlerleme Raporu (2002)

2002 yılında yayınlanan ilerleme raporunda; dış sınırlar konusunda Kara Kuvvetleri Komutanlığının yeşil sınırların korunmasına ilişkin sorumluluğunun güney ve güneydoğuyu kapsayacak şekilde genişleyerek Jandarma Genel Komutanlığı'nın yetkilerini devralma sürecinin devam ettiği, Türkiye'nin Suriye ile olan yeşil sınırlarının kalan 83 km'si ve İran'la olan sınırlarının 300 km'sinin Jandarma Genel Komutanlığı'ndan Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın yetkisine geçtiği, böylece Irak sınırlarının 387 km'si ve İran sınırlarının kalan 90 km'sinin Jandarma Genel Komutanlığı'nın sorumluluğunda kaldığı, Schengen şartlarına uyum için eğitim faaliyetleri haricinde herhangi bir gelişme olmadığı belirtilmiştir.

Türk mevzuatının ve uygulamanın, sınır yönetimi, iltica ve göç alanlarındaki topluluk müktesebatına uyumlaştırılması için strateji ve takvim hazırlamak üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde, çeşitli bakanlıkların ve kolluk hizmeti ifa eden kurumların temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu oluşturulduğu bildirilmiştir.

Karaparanın aklanmasına ilişkin olarak ülkemizin, Mali Suçlar Araştırma Kuruluna sahip olduğu vurgulanmış ve kurul faaliyetlerine yer verilmiştir. Genel değerlendirme bölümünde; “Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu diğer konuların yanı sıra, kolluk hizmeti ifa eden farklı kurumlar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesini de temin etmek üzere yeniden düzenlenmelidir” denilmiştir. Son olarak, kolluk hizmeti ifa eden kurumlar arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi konularında yoğunlaşılması gerektiği vurgulanmıştır.

3.3.4.İlerleme Raporu (2003)

2003 yılı ilerleme raporunda “dış sınırlar konusunda, sınır yönetimi alanındaki AB müktesebatı ile uyum sağlanmasına ilişkin genel stratejinin hazırlanmasından sorumlu eylem grubunun çalışmasını tamamlayarak kabul edilen stratejiye göre İçişleri Bakanlığı bünyesinde, sahil koruma dâhil, bütün sınır koruma meselelerinden sorumlu, sivil ve uzman kolluk güçlerinden müteşekkil yeni bir birim oluşturulmasının öngörüldüğü belirtilmiştir.

Genel değerlendirme bölümünde “polis işbirliği ve organize suçlarla mücadele alanında, kolluk hizmeti ifa eden farklı kurumlar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi ve cezai tahkikat usullerinin ve tahkikatlardaki adli kapasitenin geliştirilmesi gerektiği” vurgulanmıştır.

3.3.5.İlerleme Raporu (2004)

2004 yılı ilerleme raporunda “İçişleri Bakanlığı bünyesinde Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü kurulmasına dair bir bakanlık kararı çıkartıldığı, bu müdürlüğün, Türkiye’de bir sınır polisi teşkilatının kurulmasına ilişkin projelerin uygulanmasından sorumlu olacağı, Avrupa Konseyi ile işbirliği

halinde, polis ve jandarma için “polis, profesyonellik ve toplum” adını taşıyan kapsamlı bir eğitim programı uygulandığı, polis ve jandarma meslek okullarının müfredatının, Avrupa Konseyinin tavsiyeleri ışığında revize edildiği belirtilmiştir.

Schengen Sözleşmesi kapsamında gelişmelerin yaşandığı, bu konuda Europol için irtibat noktası olarak hareket edecek bir Ulusal Büronun Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol Daire Başkanlığı bünyesinde kurulduğu” bildirilmiştir. Kolluk kuvvetleri arasında işbirliği ve eşgüdüm bulunmamasının örgütlü suçlara karşı verimli ve etkili bir mücadeleye engel olduğu; Avrupa Konseyi kurallarına uygun bir ulusal polis etik kodu kabul edilmesi ve tutukluların jandarma eşliğinde mahkemeye götürülmesi yöntemine son verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

3.3.6.İlerleme Raporu (2005)

2005 yılı ilerleme raporunda profesyonel, güvenilir ve etkin bir polis teşkilatının büyük önem taşıdığı, AB’nin adalet, özgürlük ve güvenlik alanındaki politikalarının en ayrıntılı kısmını, AB dâhilindeki iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını öngören Schengen müktesebatının oluşturduğu, bu kapsamda Türkiye’nin sınır yönetiminin halen çeşitli birimler arasında bölüşülmüş durumda olduğu, Türkiye’nin, askeri olmayan profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatı kurma yönünde çalışmaya devam etmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ocak 2005’te İçişleri Bakanlığı’nın polis, jandarma ve sahil güvenlik arasında daha iyi bir işbirliği ve eşgüdüm sağlamak amacıyla bir genelge yayınladığı, diğer taraftan 10000 üniversite mezunun yeni polis memurları olarak görevlendirilmelerine imkân sağlamak üzere bir yasa kabul edildiği, kolluk

kuvvetleri arasında işbirliği ve koordinasyonu artırmak için adımlar atılmış olsa da, daha fazla çalışılması gerektiği vurgulanmıştır.

3.3.7.İlerleme Raporu (2006)

2006 yılı ilerleme raporunda “Schengen ve dış sınırlar konusunda bir miktar gelişme sağlandığı ve 2006 Mart ayında Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik Ulusal Eylem Planı kabul ettiği” belirtilmiştir.

Diğer taraftan bu konuda ciddi eksiklikler bulunduğu vurgulanarak hâlihazırda, kara kuvvetleri, polis, jandarma ve sahil güvenlik makamlarının, ülke sınırlarının belirli bölümleri üzerinde sorumluluklarının bulunduğu, genel olarak, kurumlar arası eşgüdümün erken bir safhada olduğu, çeşitli makamlar arasında bilgi paylaşımı ve sorumluluklarının sınırlandırılması hususunda önemli iyileştirmeler yapılması gerektiği bildirilmiştir. Sınır güvenlik görevlilerinin eğitiminin ve profesyonelliğinin geliştirilmesine, özellikle askerlik hizmetini yerine getirenlerin görevlendirilmesi bağlamında ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir. Çeşitli kolluk kuvvetleri arasında ve savcılarla işbirliğinin, iletişimin ve eşgüdümün artırılması çabalarının erken bir aşamada olduğu, gümrük işbirliği alanında, suçun önlenmesi ve suçla mücadele için polis ve gümrük hizmetleri arasında daha yakın bir çalışma ilişkisi tesis edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

3.3.8.İlerleme Raporu (2007)

2007 yılı ilerleme raporunda “dış sınırlar ve Schengen konusunda sınırlı bir ilerleme kaydedildiği, yeni bir sınır güvenlik idaresinin kurulmasına ilişkin olarak somut bir adım atılmadığı, kişisel bilgilerin korunması konusundaki bağımsız bir üst

kurulun kurulması gerektiği, yasa uygulayıcının kolluk kuvvetlerinin bölgesel işbirliği konusundaki çabalarını sürdürmeye devam etmesi gerektiği, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu’nun halen temel merci olmaya devam ettiği” belirtilmiştir. Sonuç bölümünde ise; polis işbirliği ve dış sınırlar konularında önemli boyutta ve sürekli çabalara ihtiyaç bulunduğu vurgulanmıştır.

3.3.9.İlerleme Raporu (2008)

2008 yılı ilerleme raporunda; yeni sınır icra biriminin henüz tesis edilemediği, Polis Akademisi bünyesinde sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edildiği belirtilmiştir. Sonuç bölümünde; Entegre Sınır Yönetimi Hakkındaki Ulusal Eylem Planının uygulamasına ilişkin çabaların hızlandırılması gerektiği söylenmiştir.

3.3.10.İlerleme Raporu (2009)

2009 yılı ilerleme raporunda; Polis Akademisinde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölümün 48 öğrenci ile faaliyete geçtiği, sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasındaki işbirliğinin zayıf olduğu, sınır kontrolleri görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığı’na bağlı, askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması için daha fazla adım atılması gerektiği, uluslar arası, standartlarla uyumlu olarak kabul edilen etik kodun, kolluk kuvvetlerinin eğitim programlarına dâhil edildiği, 2009 yılında, il ve ilçe belediye sınırlarında polis ve jandarmanın görevlerini gözden geçiren ve yeniden tanımlayan bir yönetmeliğin yayınlandığı, tanık koruma

programlarının hâlihazırda uygulandığı ve 2008 yılında Türk Polis Teşkilatı bünyesinde bir Tanık Koruma Birimi kurulduğu belirtilmiştir.

3.4.Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

Avrupa Birliği tarafından üye ya da aday ülkelerdeki iç güvenlik örgütlerinin teşkilatlanmalarına ayrıca iç güvenlik örgütleri içerisindeki askeri karakterli örgütlenmelere yönelik olarak düzenlenmiş belgelere rastlanılmamaktadır. Birlik iç güvenlik yönetiminde teşkilatlanma açısından sadece sınır güvenliği alanında yapılacak düzenlemelere ilişkin tasarılar oluşturmuştur. Diğer taraftan Avrupa Birliğinin sınır güvenliği dışındaki hususlarda, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) konferans ve zirvelerinde alınan kararlara göndermelerde bulunduğu görülmektedir. Bu sebeple AGİT tarafından alınan kararlara ve oluşturulan belgelere konumuz açısından kısaca göz atmakta fayda vardır.

AGİT tarafından konu ile ilgili olarak düzenlenen belgeler incelendiğinde 1991 yılında Moskova'da gerçekleştirilen konferansta alınan kararlar arasında; katılımcı ülkelerin; iç güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve polisin, sivil otoritelerin etkin denetimi ve talimatı altında bulunduğunu garanti edecekleri; iç güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve polisin üzerinde yürütmeye ilişkin denetimi sağlayacakları ve güçlendirilecekleri; bütün bu birim, hizmet ve faaliyetlerin yasama organı tarafından etkili bir şekilde denetlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapacakları hükümleri getirilmiştir.

1994 yılında Budapeşte'de yapılan AGİT zirvesinin sonunda kabul edilen belgede ise, katılımcı devletler, istihbarat birimlerinin ve polisin yanı sıra, askeri, paramiliter ve iç güvenlik birimlerinin demokratik siyasal denetimini, istikrar ve güvenliğin ayrılmaz bir unsuru olarak kabul ederler ve silahlı kuvvetlerin sivil halkla

bütünleşmesinin ise demokrasinin önemli bir tecellisi olduğu anlayışını benimserler ifadeleri kullanıldıktan sonra her katılımcı devletin; “askeri, paramiliter ve güvenlik güçlerinin, kendilerine demokratik meşruiyet verilmiş bulunan anayasal kurumlar tarafından her zaman etkili bir şekilde denetlenmesini ve bu güçlere rehberlik edilmesini sağlayacakları; bu kurumların anayasal ve yasal sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini de kontrol edecekleri; askeri, paramiliter ve güvenlik güçlerinin anayasal çerçevede davranmalarını sağlamak üzere rollerini, görevlerini ve sorumluluklarını açıkça tanımlayacakları; uluslararası taahhütleri doğrultusunda, paramiliter güçlerinin, kuruldukları amacı aşar şekilde yetki kullanmalarını önleyici tedbirleri alacakları” hükümleri getirilmiştir.

AGİT toplantılarında oluşturulan belgelerin geneline bakıldığında temel vurgunun “iç güvenlik teşkilatlarının sivil otoriteye bağlılığı ve sivil otoriteler tarafından denetimi” hususlarında olduğu görülmektedir. Vurgulanan bir diğer hususta “jandarma türü teşkilatlanmaların görev ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması ve bu teşkilatların sivil idare tarafından etkin bir şekilde denetlenmesi” gerektiğidir.

3.5.Avrupa Birliğinin Değişime Etkisi İle İlgili Değerlendirme

AB müktesebatında temel antlaşma ve oluşumların genel itibarıyla terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve göç konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde idari yapı ve mevzuatını birlik müktesebatına uydurmaya çalışan ülkemizin iç güvenlik alanındaki kurumsal yapılanmasına yönelik doğrudan yönlendirme bulunmamaktadır. Çoğu metinde görüldüğü üzere AB daha çok sivil denetime açıklık, sivil otoriteye bağlılık, iç güvenlik teşkilatlarının amaçları dışına çıkmalarının önlenmesi ve yasama organının denetimi noktalarına vurgu

yapmaktadır. Dolayısıyla ülkemizin AB'ye üyelik çalışmalarının ilk aşamasında Avrupa Komisyonu'na hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri'nde yer alan konu başlıklarına ilişkin AB müktesebatının benimsenmesini sağlamak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal ve idari kapasiteleri artırılmaya çalışılmaktadır.⁹⁶ Bu hususun iç güvenlik yönetimi açısından yansıması ise kolluk uygulamalarındaki “profesyonelleşme” ve “branşlaşma”dır. AB'nin teşkilatlanma açısından düzenleme istediği istisnai alan ise Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü üçlüsünden farklı olarak profesyonel ve sivil yapıya sahip “sınır polisi” teşkilatının kurulmasıdır. Bu teşkilatın kurulmasındaki amaç ise Avrupa Birliği'nin adalet, özgürlük ve güvenlik politikalarına ilişkin yol haritası sayılan ve AB üyesi ülkelerin arasında iç sınırların kaldırılmasını öngören Schengen müktesebatıyla uyumun sağlanmasıdır.

AB'ye uyum kapsamında yukarıda belirtilen hususların haricinde birde ülkeler arasında eşleştirme (twining) projeleri uygulanmaktadır. Türkiye ve AB arasında yukarıda sayılan hedeflere ulaşmak amacıyla yürütülen projelerden birisi jandarmanın asayiş hizmetlerini yerine getirirken zorunlu askerlik hizmeti yapan personel sayısını azaltıp, profesyonel eleman sayısını artırarak, sivil otoritenin direktifleri altında saydam bir biçimde bu hizmeti yerine getirmesi projesidir. Bu proje, JGK tarafından 2004 yılında kabul edilmiştir. Bu amaçla İngiltere ile işbirliği yapmayı kabul eden JGK, TSK'nın başlattığı “Personel Reformu 2014” projesini gerekçe göstererek, ilk başta hevesli olduğu projeye aktif katılımını 2005 yılında çekmiştir. JGK, atama sicil ve personel rejimi gibi konularda TSK'ya bağlı

⁹⁶ Fatih IRMAK, “AB Uyum Sürecinde Kurumsal Yapılanma ve Emniyet Genel Müdürlüğü”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2005, Sayı 46, s.62.

olduğunu, dolayısıyla önceliğinin 2014'te gerçekleşmesi beklenen personel reformuna uyum sağlamak olduğunu ifade etmiştir.⁹⁷

Sınır polis teşkilatının Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğine değin kurulması öngörülmektedir. Buna yönelik olarak, ilk aşamada Jandarma ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın kara sınırlarını koruma görevini, SGK'nın da deniz sınırlarını koruma görevini sonlandırması gerekmektedir. Dolayısıyla AB, oluşturulacak Sınır Polisi Teşkilatı bünyesinde JGK'ya bir görev biçmemektedir. Ancak Sınır Polisi Teşkilatı'nın kurulmasına değin geçen sürede polis ve jandarmadan oluşan ve birbirinden kopuk asayiş hizmetini yerine getiren kolluk kuvvetlerinin hizmetlerinin birbirleri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bu proje için JGK ve Fransa arasında eğitim işbirliği yapılmaktadır.⁹⁸ Ancak bu projede, AB'nin 9 Kasım 2005 tarihli ilerleme raporunda da belirtildiği üzere bir ilerleme sağlanamamıştır.

⁹⁷ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, 2006, a.g.e., s.99

⁹⁸ Lale SARIİBRAHİMOĞLU, 2006, a.g.e., s.99

SONUÇ

İnsanların bir arada yaşayabilmeleri için meydana getirilmiş olan devletin varlığının devamı için otoritesinin devamı esastır. Devlet otoritesinin sağlanabilmesi için de devleti meydana getiren halkın gerek toplumsal gerekse de fert olarak güvenliğinin sağlanması gereklidir. Halkın güvenliği sağlandığında sosyal ve ekonomik faaliyetler devam edebilecek, toplum demokratik düzen içerisinde sahip olduğu hakları huzur içerisinde ve rahatça kullanabilecektir. Ancak devletin bu güvenli ortamı sağlamasının yanı sıra meydana gelebilecek olumsuzlukları da engellemesi gerekir. Ve düzene aykırı hareketleri daha önceden oluşturulmuş hukuk metinlerinde yer alan müeyyidelerle cezalandırması beklenir. Dolayısıyla devletin, otoritesi altında bulunan halkının huzur ve güven ortamında yaşayabilmesini sağlama; diğer taraftan çıkabilecek sorunların önlenmesi için tedbirler alma ve alınan her türlü tedbire rağmen meydana gelen olayları araştırarak faillerini “adalete” teslim etme, “iç güvenlik hizmetlerinin” faaliyet alanını oluşturmaktadır.

Güvenlik kavramının en basit ve sade tanımı “tehlikenin olmaması” halidir. Ancak sadece tehlikeleri önlemek yetmez, diğer taraftan toplumda “tehlikenin olmadığına dair inanç” sağlanmalıdır. Dolayısıyla iç güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi ile birlikte tehlikelerin önlenmesi gerekmekte ancak bu yeterli olmamaktadır. Tam anlamıyla iç güvenlik hizmetinin yerine getirilmesi “toplumda güvende olduklarına dair inancın sağlanması” ile mümkündür. Burada vurgulanması gereken bir diğer hususta; “dış güvenlik” ve “iç güvenlik” kavramlarının birbirinden farklı görev alanları olduğudur. “Savunma” olarak adlandırılan “dış güvenlik” yapısı

itibariyle askeri hizmet alanıdır. Standartları iç güvenlik hizmetlerinden farklıdır. “Polislik” olarak adlandırılan “iç güvenlik” hizmetleri ise “sivil” bir hizmet alanıdır.

Ülkemizde “iç güvenlik yönetimi” genel kolluk kuvvetleri olarak sayılan “polis” ve “jandarma” teşkilatları üzerine bina edilmiştir ve iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu ve yetkili makam “İçişleri Bakanlığı”dır. Diğer bir ifadeyle İçişleri Bakanlığı’nın en üst amiri olan “İçişleri Bakanı” , iç güvenlik hizmetlerinin sağlanması görevini temel olarak “polis” ve “jandarma” kuruluşlarınca sağlamaktadır. İdari yapımızda taşra teşkilatı olarak adlandırılan il ve ilçelerde ise İçişleri Bakanı’nın temsilcisi olarak görülen “Vali ve Kaymakam”lar iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu sivil makamlardır. Teşkilat anlamında “polis”, Emniyet Genel Müdürlüğü’nü, “jandarma” ise Jandarma Genel Komutanlığı’nı ifade eder. Bu iki kuruluşun; emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı’na bağlılıkları esas alınmıştır. Ülkenin genel emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya İçişleri Bakanı sorumludur. Bu sorumluluk, kişisel anlamda ve siyasal bir sorumluluktur. Bakanın kişisel sorumluluğu esası benimsenmekle, doğabilecek çelişkiler ve sakıncalar peşinen önlenmek istenmiştir. Dolayısıyla ülkenin genel emniyet ve asayişini tek bir makama verilmiş, çeşitli makamlar arasında yetki dağılımından kaçınılmıştır. Görülmektedir ki iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu yegâne makam İçişleri Bakanlığı nezdinde İçişleri Bakanı’dır. Dolayısıyla hesap verme aşamasında da karşımıza çıkan makam İçişleri Bakanı olacaktır.

Yukarıda da bahsedildiği üzere İçişleri Bakanlığının iç güvenliği sağlamadaki temel (2) aracı Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığıdır. Teoride, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatı, İçişleri Bakanlığının hiyerarşik

yapısı içerisinde, Emniyet Genel Müdürlüğü ile denk bir kuruluş olarak yer alır. Ancak, bu iki kuruluşun aynı yapı ve bağlılık düzeninde statüleri farklıdır. Bu açıdan ilk göze çarpan husus; Jandarma Genel Komutanı'nın, doğrudan doğruya bakana karşı sorumlu olması ve İçişleri Bakanlığı müsteşarının Jandarma Genel Komutanı üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamasıdır. Oysaki Emniyet Genel Müdürü, İçişleri Bakanlığı müsteşarına karşı sorumludur. Uygulamaya bakıldığında ise İçişleri Bakanı'nın iç güvenlik ile ilgili olarak Jandarma Genel Komutanlığı üzerindeki kontrol ve hâkimiyeti ile Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki yetkileri karşılaştırılamayacak kadar farklıdır. Denilebilir ki Jandarma Genel Komutanlığı, İçişleri Bakanlığı'nın kontrolü altında olmaktan çok Genelkurmay Başkanlığı'nın kontrol ve hâkimiyeti altındadır. Bu hususlar göz önüne alındığında İç Güvenlik yönetiminde tek bir makamın kontrolü altında koordinasyon içerisinde çalışması gereken iki kurum arasında aksaklıklar çıkmakta ve güvenliğin sağlanması hususunda zafiyet yaşanabilmektedir.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında, bazı ülkelerde, ülkemizdeki sistemle benzer olarak iç güvenlik hizmetlerinin (2) farklı teşkilat tarafından yürütüldüğünü görmek mümkündür. Ancak ikili sistemlerde her iki teşkilatında “sivil” ve aynı makama bağlı olması, dolayısıyla güvenlik hizmetlerinde standardın sağlanması esastır. Diğer taraftan güvenlik hizmetinin “profesyonel” kişilerce verilmesi gerektiği de göz önüne alındığında; ilk etapta jandarma teşkilatında iç güvenlik birliklerinde erbaş ve er görevlendirilmeyip, astsubay ve uzman jandarma sayısının artırarak polis gibi profesyonel bir kadro kurulması gereklidir. AB üyesi ülkelerin kolluklarının dikkati çeken özellikleri giderek “sivilleşme”leridir. İtalya’da “karabinieri”, önceleri Genelkurmay’a bağlı iken bugün doğrudan Milli Savunma Bakanlığı’na bağlıdır. Bu

gelişmeyi Karabinieri Komutanı “kazanılmış bir zafer” olarak tanımlamaktadır. 1998 yılından itibaren de karabinieriler, askerler ile aynı üniformayı giymemektedirler.⁹⁹ Aynı şekilde Fransa’da 2008 yılında düzenlenen yasa tasarısıyla 2009 yılından itibaren jandarmanın organik ve operasyonel olarak İçişleri Bakanlığı’na bağlanması, bakanlığın hiyerarşik otoritesi altında olması, polis ile ortak imkan, araç ve gereçleri kullanması öngörülmüştür. Benzer reform çalışmalarının 2001 yılında Belçika’da, 2005 yılında da Avusturya’da gerçekleştirilerek polis ve jandarma teşkilatlarının birleştirildikleri bilinmektedir.

İç güvenlik yönetimimizin; **gerek teşkilatlanma gerekse de bağlı olduğu makamlar açısından birbirinden tamamen farklı iki teşkilat üzerine bina edilmesi başlıca bir sorun** olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizdeki iç güvenlik yönetiminin çağın şartlarına cevap verebilmesi ve halkın memnuniyetinin sağlanabilmesi için yapılması gerekenlerin başında farklı kurumsal kimliklerin ortadan kaldırılarak, sivil, demokratik bir yapının oluşturulması gereklidir.

İç güvenlik yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenleri; “teknolojik gelişmeler, toplumun sosyo-ekonomik ve politik olarak yapısal değişikliğe uğraması, nüfus hareketleri, suç ve suçluların mahiyet olarak değişmesi, polisin görevlerinin tür ve özellik olarak değişmesi, çeşitli nedenlerle polisin etkinlik ve verimliliğinin düşmesi, halkın polisten beklentilerinin değişmesi ve son olarak polisin genel politikalarındaki değişim”¹⁰⁰ olarak sayabiliriz.

⁹⁹ Nevzat SÖNMEZ, Gökmen TEKİN ve Fatih BEREN, “İtalya Ziyareti İnceleme Raporu”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2005, Sayı:46, s.282

¹⁰⁰ Ahmet Hamdi AYDIN, “21. Yüzyıla Doğru Türk Polisinin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu; Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri*, Ankara, TODAİE,1997, s.5

İç güvenlik yönetiminde devam eden değişim sürecini etkileyen faktörleri (2) ye ayırmak mümkündür. Değişimi tetikleyen ve etkileyen birinci faktör ülke içerisinde güvenlik hizmetini alan halk tarafından duyulan ihtiyaç ve beklentilerdir. Halk bu ihtiyaç ve beklentilerini seçtiği “siyasilere” yansıtmakta ve “siyasiler” de oluşturdukları politikalar ile halkın ihtiyaç ve beklentilerine cevap vermeye çalışmaktadırlar. İç güvenlik yönetimindeki değişimi etkileyen ikinci faktör ise; ülkemizin bağlı olduğu “Uluslararası” dengelerdir. Uluslararası etkiyi özele indirgeyecek olursak karşımıza; genel olarak kamu yönetimimizi etkileyen “Avrupa Birliği’ne uyum süreci” çıkmaktadır. Avrupa Birliği, iç güvenlik yönetimimizi birlik politikaları ve müktesebatı doğrultusunda değiştirmektedir. Kısacası; **iç güvenlik yönetimimizi etkileyen bir değişim süreci devam etmektedir ve değişim sürecine etken iç ve dış dinamikler mevcuttur.**

Kamu yönetimindeki değişimi etkileyen ve halkta meydana gelen gereksinimlerin yansıması olarak görülebilecek politikaları içeren “Beş Yıllık Kalkınma Planları” ile kamu yönetimi alanında hazırlanan “MEHTAP, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ve KAYA ” gibi raporlar iç güvenlik yönetimimizdeki değişim ihtiyacını görmemiz açısından bize ışık tutmaktadır. Hazırlanan bu dokümanların geneline bakıldığında; ortak vurgunun özellikle Polis ve Jandarma teşkilatları arasındaki koordinasyon eksikliği ve görev sahası kavramından kaynaklanan mükerrer yapılanmaya yönelik olduğu görülmektedir. Güvenlik hizmeti gören kuruluşların İçişleri Bakanlığı ile bütünleşmesinin sağlanması, iki farklı kolluk teşkilatı tarafından hizmet verilen alanda oluşan güvenlik sorunlarının mülki idare amirlerinin koordinasyonu ile çözülebileceği belgelerde yer alan bir diğer husustur. İç güvenlik alanında genel ihtiyaç ve politikalarda ise “sivil idarenin” kontrolü

altında ve “sivillerin denetimine açık” bir yapılanmadan oluşması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu açıdan iç güvenliğin sağlanması hususunda Polis ve Jandarma’dan oluşan çift başlı yapının oluşturduğu sorunlar göz önüne alınarak “iç güvenliğin tek bir teşkilat tarafından sağlanması” bir çözüm önerisi olarak dile getirilmektedir. Diğer taraftan aynı sorun, suçun oluşmadan önlenebilmesi amacıyla yürütölmekte olan iç istihbarat faaliyetlerinde yer alan kurumlar arasındaki ilişkilerde de görölmektedir.

İç güvenliğin sağlanması hususunda çözüm önerisi olarak “İç Güvenlik Müsteşarlığı” kurulması gündeme gelmiştir. Ağustos 1996 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü, teşkilatının yeniden yapılanmasına ilişkin hazırlayıp İçişleri Bakanının incelemesine sunduğu yasa tasarısında “Emniyet Genel Müdürlüğü’nün İçişleri Bakanlığı’na bağılı olarak “İç Güvenlik Müsteşarlığı”na dönüşmesi ve bünyesinde de İç İstihbarat, (Polis ve MİT’in iç istihbarat birimlerini kapsayacak, MİT sadece dış istihbarattan sorumlu olacak) Devlet Güvenliği, Asayiş, Trafik, Personel ve İdari-Mali işler Genel Müdürlüğü’nü barındırması” öngörölüyordu.¹⁰¹

Aralık 1996’da MGK ve Başbakanlık tarafından da kabul gören en son tasarıda, ayrı ayrı çalışan Milli İstihbarat, Polis İstihbarat, Jandarma İstihbarat ve Genel Kurmay İstihbarat Teşkilatlarının “İç İstihbarat Müsteşarlığı” adı altında toplanması ve “İç Güvenlik Müsteşarlığı” bünyesinde Suç Önleyici Hizmetler, Suçla Mücadele, Trafik, Özel Güvenlik Teşkilatları, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü’nün bulunması öngörülmektedir.¹⁰² Ancak devam eden süreçte belirlenen alanlarda herhangi bir gelişme sağlanamamış ve belirtilen çözüm önerileri rafa kalkmıştır.

¹⁰¹ A.Hamdi AYDIN, 1997, a.g.m., s.7

¹⁰² A.Hamdi AYDIN, 1997, a.g.m., s.7

Son olarak ise terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek, bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet yürütecek olan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın kurulmasına ilişkin kanun 04 Mart 2010 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak, söz konusu müsteşarlığın uygulamaya yönelik olarak etkisini değerlendirebilmek için aktif olarak faaliyete geçmesini beklemek gerekmektedir.

İç güvenlik yönetimimizdeki değişimin ikinci faktörü olarak adlandırdığımız AB uyum sürecine baktığımızda ise; ortak vurgunun genel itibariyle terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve göç konularında yoğunlaştığı; ülkemizin iç güvenlik alanındaki kurumsal yapılanmasına yönelik doğrudan yönlendirme bulunmadığı görülmektedir. Çoğu metinde görüldüğü üzere AB daha çok sivil denetime açıklık, sivil otoriteye bağlılık, iç güvenlik teşkilatlarının amaçları dışına çıkmalarının önlenmesi ve yasama organının denetimi noktalarına vurgu yapmaktadır. Arzulanan bir diğer husus ise kolluk uygulamalarındaki “profesyonelleşme” ve “branşlaşma”dır. Avrupa Birliği buradan hareketle özellikle jandarma teşkilatının profesyonel ve uzman personelden oluşmasını, sivil denetime açık ve sivillerinin otoritesi altında olmasını istemektedir. Avrupa Birliğinin iç güvenlik yapılanmamızı “teşkilatlanma” anlamında etkilediği tek istisnai alan ise Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü üçlüsünden farklı olarak profesyonel ve sivil yapıya sahip “Sınır Polisi” teşkilatı kurulması gerektiğidir.

İç güvenlik yönetimimizi etkileyen iç ve dış faktörlere bütün olarak bakıldığında **polis ve jandarma teşkilatlarının tek yapı altında toplanmasını**

içeren çözüm önerisi dış etkenlerden çok, halkın ihtiyaç ve beklentilerden kaynaklı iç politikaların etkisi altındadır.

Sonuç olarak; iç güvenlik hizmeti “sivillerin yönetim ve denetimi” altında bulunması gerekli bir alandır. Bu alanda görev yapan teşkilatların ise “güvenlik gücü” veya “kolluk kuvveti” değil, “iç güvenlik hizmeti” veren kuruluşlar olması gereklidir. İç güvenliğin sağlanmasında “baskıcı” ve “bastırıcı” bir düşünceden sıyrılarak, halkın memnuniyetini sağlayan ve güvenlik hissini yaratan bir “iç güvenlik yönetimi” sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

AKGÜNER, Tayfun, “Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2003, Sayı:36, s.195-196

AKMAN, Nurettin, **Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma**, Ankara, Genel Kurmay Basımevi, 1991

ALYOT, Halim, **Türkiye’de Zabıta**, Ankara, Kanaat Basımevi, 1947

ATEŞOĞLU, Erdoğan ve TERZİOĞLU, Alaattin, **Açıklamalı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, Yönetmeliği**, Cilt 1, Ankara, Jandarma Komutanlığı, 1984

ATEŞOĞLU, Erdoğan ve TERZİOĞLU, Alaattin, **İdari Kolluk Hizmetleri**, Ankara, 1987

AYDIN, Ahmet Hamdi, **Polis Meslek Hukuku**, Ankara, Doğu Matbaacılık, 1996

AYDIN, Ahmet Hamdi, “21. Yüzyıla Doğru Türk Polisnin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu; Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri*, Ankara, TODAİE, 1997, s.4-13

BAL, M.Ali, **Modern Devlet ve Güvenlik**, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2003

CERRAH, İbrahim, “Güvenlik Hizmetleri ve Demokratikleşme”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu: Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri*, Ankara, TODAİE, 1997, s.2-9

CERRAH, İbrahim, “İç Güvenlik Sektörünün Zihinsel Modernizasyonu”
*Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar Konulu Uluslar Arası Konferans
Bildirisi*, Ankara, DECAF-TESEV, 2005, s.41-49

CERRAH, İbrahim, “Polis”, *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve
Demokratik Gözetim*, Editör: Ümit CİZRE, TESEV, İstanbul, 2006 s.82-95

ÇAKMAK, Haydar, *Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri*, Ankara, Platin
Yayıncılık, 2005

DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982

EĞDEMİR, Ayhan, “Açıklamalı Jandarma Mevzuatı”, *Jandarma Dergisi*,
Ankara, 1972, Sayı 52, s.11-15

ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1999

FINDIKLI, Remzi, “Sivil Toplum ve Polis Hizmetlerinin Sivilleştirilmesi”,
Türk İdare Dergisi, Ankara, 1992, Sayı:394, s.136-150

GİRİTLİ, İsmet ve AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku Dersleri-II*,
İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ankara, Turhan
Kitabevi, 2001

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003

GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınları, 1996

GÜRAN, Sait, “Polisin Kimlik Sorma Yetkisi”, *Yargı Dergisi*, 1980, Sayı:49,
s.11-12

IRMAK, Fatih, “AB Uyum Sürecinde Kurumsal Yapılanma ve Emniyet
Genel Müdürlüğü”, *Polis Dergisi*, Sayı 46, Ankara, 2005, s.62-64

İL KAR, Ayhan ve AKGÜÇ, Barış, **Europol ve Organize Suç Tehdit Değerlendirme Raporu**, Ankara, İnterpol Europol Sirene Daire Başkanlığı - EGM Basımevi, 2006

KARAGÖZ, Ahmet, **Polis – İdari Kolluk Yetkileri**, İstanbul, 1990

KARATEPE, Şükrü, **İdare Hukuku**, Ankara, Anadolu Matbaacılık, 1988

KAVGACI, Halil İbrahim, “İngiltere’de Polisin Sorumluluk Anlayışı ve Bunun Türk Polislik Politikasına İlgisi”, *Uluslar arası Sempozyum:AB Sürecinde Türk Polisi*, Ankara, Polis Akademisi Başkanlığı, 1996, s.31-37

KAVGACI, Halil İbrahim, **Demokratik Polislik, Temel Yaklaşımlar**, Maset Matbaacılık, Ankara, 1997

KIRATLI, Metin, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1973

KUNTER, Nurullah, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978

OKÇABOL, Derviş, **Meslek Tarihi**, 3.Kitap, Ankara, Polis Enstitüsü Yayınları, 1938

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukuku Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966

ÖZAY, İlhan, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, **İUHFM Doğumunun100. Yılında Atatürk'e Armağan**, İUHFM, 1981, s.314-319

ÖZBEK, Veli Özer, **Suç Kolluğu**, İzmir, 2000

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1993

SARICA, Ragıp, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1972

SARİİBRAHİMOĞLU, Lale, “Jandarma Genel Komutanlığı”, *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, Editör: Ümit CİZRE, , İstanbul, TESEV, 2006, s.96-107

SÖNMEZ, Nevzat, **Emniyet Teşkilatı ve Polis Meslek Hukuku ile Polisin Görev ve Yetkileri**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005

SÖNMEZ, Nevzat, TEKİN, Gökmen ve BEREN, Fatih, “İtalya Ziyareti İnceleme Raporu”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2005, Sayı:46, s.280 - 284

ŞAFAK, Ali ve BIÇAK, Vahit, **Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı-Polisin El Kitabı**, Ankara, Yardımcı Ofset, 1999

TURGUT, Tan, **İdari Hizmetler Ders Notları**, Ankara, 1980

UĞURLU, Bekir, **Jandarma Meslek**, 1.Kitap, Ankara, Jand. Okul. K.lığı Yayını, 1977

VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi (Siyasi Ve İdari Teşkilat)**, Ankara,1984

VURAL, Mehmet Zeki, **Polis Görev ve Yetkileri**, İstanbul, Ulutaş Matbaası, 1970

YAŞAR, Yılmaz, **Polis Meslek Hukuku**, Ankara, Mustafa Kitabevi, 1998

YENİSEY, Feridun, **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, İstanbul, Beta Yayınları, 1991

YILMAZ, Halil, “EGM-AB İşbirliği Twinning Projesi”, *Polis Dergisi*, Ankara, 2005, Sayı:46, s.85-88

YÜKSEL, Alaattin, “Türk Polis Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması”, *İdarenin Sesi*, 1997, Sayı:61, s.36-39

İnternet Kaynakları _____ :

<http://www.egm.gov.tr> (Erişim Tarihleri: 2009 Mayıs-Ekim)

<http://www.jandarma.tsk.mil.tr> (Erişim Tarihleri: 2009 Mayıs-Ekim)

<http://www.tdk.gov.tr> (Erişim Tarihleri: 2009 Mayıs-Kasım)

<http://www.osce.org> (Erişim Tarihleri: 2009 Kasım)

<http://www.abgs.gov.tr> (Erişim Tarihleri: 2009 Mayıs-Ekim)

AB Katılım Ortaklığı Belgesi (2001)

AB Katılım Ortaklığı Belgesi (2003)

AB Katılım Ortaklığı Belgesi (2006)

AB Katılım Ortaklığı Belgesi (2008)

T.C. Ulusal Program (2001)

T.C. Ulusal Program (2003)

T.C. Ulusal Program (2008)

AB İlerleme Raporu (2000)

AB İlerleme Raporu (2001)

AB İlerleme Raporu (2002)

AB İlerleme Raporu (2003)

AB İlerleme Raporu (2004)

AB İlerleme Raporu (2005)

AB İlerleme Raporu (2006)

AB İlerleme Raporu (2007)

AB İlerleme Raporu (2008)

AB İlerleme Raporu (2009)

AB İlerleme Raporu (2010)

<http://www.dpt.gov.tr> (Erişim Tarihleri: 2009 Mayıs-Ağustos)

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

<http://www.todaie.gov.tr> (Erişim Tarihleri: 2009 Mayıs-Ağustos)

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu
Raporu (MEHTAP Raporu - 1963)

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform
Danışma Kurulu Raporu – 1972)

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA Raporu - 1991)

ÖZET

Bu çalışmada; Polis ve Jandarma Teşkilatları açısından Türkiye’deki iç güvenlik yönetiminin araştırılması amaçlanmıştır. Bilindiği gibi “güvenlik” insan hayatının ve toplumların vazgeçilmez unsurudur. Devlet tarafından verilen iç güvenlik hizmetinin kalitesi ve verimliliği toplum hayatını doğrudan etkilemektedir ve önemi buradan kaynaklanmaktadır.

Türkiye’deki iç güvenlik yönetimini araştırdığımız bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde iç güvenlik yönetimine ilişkin genel bilgiler verildikten sonra ülkemizdeki iç güvenlik yönetimi incelenmiş ve polis ile jandarma teşkilatlarından ayrıntılı olarak bahsedilmiştir.

İkinci bölümde; teşkilatlanma ve bağlı olduğu kurumlar açısından farklı iki yapı olan polis ile jandarmanın iç güvenlik yönetimindeki sorunları incelenmiş, sonrasında da aynı vazifeyi yerine getirmeleri sebebiyle karşılıklı sorunları araştırılmıştır.

Üçüncü bölümde ise ülkemizdeki iç güvenlik yönetiminin değişim süreci incelenmiştir. Bu amaçla öncelikli olarak iç etkenler olarak adlandırabileceğimiz Beş Yıllık Kalkınma Planları ile Kamu Yönetimi Raporları araştırılmış, ikinci olarak ise dış etkenler olarak adlandırabileceğimiz AB süreci konu edilmiştir.

Sonuç ve değerlendirme bölümünde ise bütüncül bir yaklaşımla iç güvenlik yönetimimizdeki sorunların kaynağı tespit edilmeye çalışılmış ve yönetim açısından meydana gelen değişimin sebepleri konusunda tespitler yapılmıştır.

ABSTRACT

This study aims to make a research on the management of Turkish domestic safety provided by two different organizations; the police and gendarmerie. As well known, 'safety' is one of the indispensable fact of the human life and the society. The quality and efficiency of the domestic safety service supplied by the government is very significant because it has a direct effect on the society.

This study consists of three main parts related with the management of the Turkish domestic safety. In the first chapter, general information about the management of the domestic safety were given. Moreover, how the domestic safety has been achieved in Turkey was explained and details were given for both the police and gendarmarie organizations.

In the second part, problems related with the management of domestic safety were investigated for both police and gendarmerie being two different organizations. Then, problems of the two organizations, carrying out the identical tasks, with each other were studied.

In the third part, modification progress of the domestic safety management in Turkey were presented. For this aim, firstly the interior factors called as 'Five-Year Development Plans and Public Management Reports' were investigated, and secondly the external factor 'EU (European Union) development progress' came into picture.

In the conclusion and discussion section, the source of the problems on the domestic safety management has been determined by using integrated approach and the reasons for the changes of management issues were evaluated.