



T.C.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**GENEL İDARİ KOLLUK KUVVETLERİNİN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ
TARAFINDAN GÖZETİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SAADETTİN DOĞAN

DANIŞMAN

YRD. DOÇ. DR. OKTAY ALKUŞ

AKSARAY, 2016

**GENEL İDARİ KOLLUK KUVVETLERİNİN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ
TARAFINDAN GÖZETİMİ**

Saadettin DOĞAN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

MAYIS, 2016

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU

Bu tezin tüm hakları saklıdır. Kaynak göstermek koşuluyla tezin teslim tarihinden itibaren

.....(.....) ay sonra tezden fotokopi çekilebilir.

YAZARIN

Adı : Saadettin

Soyadı : DOĞAN

Bölümü : Kamu Yönetimi

İmza :

Teslim tarihi :

TEZİN

Türkçe Adı : Genel İdari Kolluk Kuvvetlerinin Mülki İdare Amirleri
Tarafından Gözetimi

İngilizce Adı : Oversight of General Administration Police Forces by
Administrative Chiefs

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

Yazar Adı Soyadı: Saadettin DOĞAN

İmza:

T.C. AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
JÜRİ ONAY SAYFASI

Saadettin DOĞAN tarafından hazırlanan “Genel İdari Kolluk Kuvvetlerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Gözetimi ” başlıklı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği /oy çokluğu ile Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Yrd.Doç.Dr. Oktay ALKUŞ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Aksaray Üniversitesi



Üye: Yrd.Doç.Dr. Bülent ESKİN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Aksaray Üniversitesi



Üye: Yrd.Doç.Dr. Mustafa ARSLAN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi



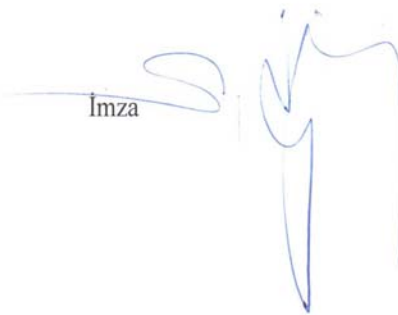
Tez Savunma Tarihi: 01.10.2016.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun 09.06.2016 tarih ve 2016/29-8 sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Öğrencinin

Saadettin DOĞAN

İmza



Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yrd. Doç. Dr. Sevilay USLU DİVANOĞLU

İmza



GENEL İDARİ KOLLUK KUVVETLERİNİN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ TARAFINDAN GÖZETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Saadettin DOĞAN

DANIŞMAN

Yrd. Doç. Dr. Oktay ALKUŞ

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ÖZET

“Genel İdari Kolluk Kuvvetlerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Gözetimi” başlıklı çalışmada devlet aygıtı bakımından kamu düzeninin tesisi kadar insan hak ve özgürlüklerinin kullanımının temininin de önemli olduğu değerlendirilmektedir. Yani güvenlik ve özgürlüğün birbirine feda edilmeden birlikte daha anlamlı bir bütün teşkil edebileceği ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda devlet aygıtının sistemleştirilmesinin bir ihtiyaç halini almasının temel nedenlerinin başında gelen kamu düzeninin tesisi ve bu düzenin tesisini temin eden kolluk üzerinde durulmuştur.

Türkiye’de kamu düzeninin tesisinden ülke genelinde İçişleri Bakanı, il ve ilçelerde ise valiler ve kaymakamlar sorumludur. İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlar (mülki idare amirleri) emirleri altında çalışan Jandarma Genel Komutanlığı (JGK), Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK) ve bu kurumların taşra birimleri vasıtasıyla bu görevlerini yerine getirirler.

Kamu düzeninin tesisi görevini icra etmek için oluşturulan birimlere yani kolluk kuvvetlerine zor kullanma yetki ve sorumluluğu yapmış oldukları işin doğası gereği verilmektedir. Ancak bu kurumlar; personelinin almış oldukları eğitimden, meslek içerisindeki katı hiyerarşi ve yaşamış oldukları mesleki sosyalleşmeye kadar pek çok sebepten dolayı toplumun diğer kesimlerine oranla daha kapalı bir yapıyı oluşturmaktadırlar. Gerek oluşan bu kapalı yapı gerekse sahip oldukları insan hak ve özgürlüklerini kısıtlama imkânı veren yetkiler, söz konusu kurumların kurum dışarısından olan amirlerin gözetimi altında bulundurulmasının önemini artırmaktadır. Dolayısıyla bu

tezde sivil gözetimi uygulamada en etkili kurum olan mülki idare amirliğinin bu konuya ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları ile yaşanan aksaklıklar üzerinde durulmuştur.

Bilim Kodu :

Anahtar Kelimeler : Kamu Düzeni, Kolluk, Jandarma, Polis, Sahil Güvenlik, Mülki İdare Amiri, Sivil Gözetim

Sayfa Adedi :

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Oktay ALKUŞ



**OVERSİHT of GENERAL ADMINSTRATION
POLİCE FORCES by ADMINISTRATIVE CHİEFS**

PH. D

Saadettin DOĞAN

SUPERVISOR

As. Prof. Doc. Oktay ALKUŞ

AKSARAY UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES

DEPARTMENT OF BUSINESS

ABSTRACT

The importance of provision of having human rights and freedoms and framing public order in terms of the state apparatus are discoursed in the study titled as “Oversight of General Administration Police Forces by Administrative Chiefs”. So it is tried to say that security and freedom constitute a more meaningful whole without sacrificing one of them for the other. In this context, framing public order which is one of the main reasons of becoming a need of the state apparatus systematization and police forces providing framing of this order are emphasized.

Minister of Internal Affairs in countrywide; governors and district governors are responsible for framing public order in Turkey. Minister of Internal Affairs, governors and district governors do their duty by means of General Commandership of Gendarmerie, Security General Directorate, Coast Guard Command and rural units of these institutions.

Authority and responsibility of using force are given to the units created to perform framing of public order –police forces- by definition of the profession they do. However, personnels of these institutions make a more closed structure than other parts of the community because of many reasons such as their education, strict hierarchy of the profession and vocational socialization. This closed structure and authorizations which give possibility for restricting individual rights and freedoms increase the importance of oversight by chiefs of other institutions. Accordingly duty, authority and responsibility of administrative chiefs which are the most effective institution on applying oversight and malfunctions are emphasized in the thesis.

Science Code :

Key Words : Public Order, Constabulary, Police, Coastguard, Administrative chiefs, Civilian oversight

Page Number :

Supervisor : As. Prof. Doc. Oktay ALKUŞ



İÇİNDEKİLER

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU	i
ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI.....	ii
T.C. AKSARAY ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	
JÜRİ ONAY SAYFASI	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	vi
SİMGELER VE KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM KOLLUK

1.1. Kolluk Kavramı	3
1.2. Kamu Düzeni	4
1.2.1. Kamu Düzeninin Unsurları	5
1.2.1.1. Güvenlik	5
1.2.1.2. Dirlik ve Esenlik	5
1.2.1.3. Sağlık	6
1.2.1.4. Genel Ahlak	6
1.3. Kolluk Çeşitleri	7
1.3.1. İdari Kolluk-Adli Kolluk Ayrımı	7
1.3.1.1. İdari Kolluk-Adli Kolluk Ayrımının Kriterleri	8
1.3.1.2. İdari-Adli Kolluk Ayrımının Sonuçları	9
1.4. İdari Kolluğun Çeşitleri	9
1.4.1. Genel İdari Kolluk	10
1.4.1.1. Merkezi İdare Kolluğu	11
1.4.1.1.1. Polis	11
1.4.1.1.2. Jandarma	12
1.4.1.1.3. Sahil Güvenlik Komutanlığı	13
1.4.1.1.4. Çarşı ve Mahalle Bekçileri	13
1.4.1.2. Mahalli İdare Kolluğu	14
1.4.2. Özel İdari Kolluk	15
1.5. Genel İdari Kolluk Makamları	16
1.5.1. Bakanlar Kurulu	16
1.5.2. İçişleri Bakanı	17
1.5.3. Mülki İdare Amirleri	17

İKİNCİ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

2.1.	Mülki İdare Amirliği.....	20
2.1.1.	Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Tarihsel Gelişimi.....	20
2.1.1.1.	Cumhuriyet Dönemine Kadar Gelişim Süreci.....	20
2.1.1.2.	Cumhuriyet Dönemindeki Gelişim Süreci	30
2.2.	Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Statüsü	34
2.3.	Mülki İdare Amirleri.....	37
2.3.1.	Vali.....	38
2.3.2.	Kaymakam	38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİVİL GÖZETİM KAVRAMI ve SİVİL GÖZETİMİN GEREKLİLİĞİ

3.1.	Sivil Gözetim Kavramı ve Sivil Gözetimin Gerekliliği.....	40
3.1.1.	Sivil Denetimin İki Temel Boyutu.....	44
3.2.	Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Yetkileri	48
3.2.1.	Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Denetim Yetkisi	49
3.2.2.	Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetlerinin Atanması Üzerindeki Yetkileri	50
3.2.3.	Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Disiplin, Yargılamaya İzni Verilmesi ve Etik İlkeleri Konusunda ki Yetkileri	52
3.2.4.	Jandarma ve Polisin Yer Bakımında Yetki Ayrımı, Ortak Kuvvet Oluşturulması, Emniyet-Jandarma İşbirliği Bakımından Verilen Emir ve Mülki İdare Amirinin Rolü	55
3.3.	Kolluğun Hak Kısıtlayan Yetkilerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetlenmesi.....	58
3.3.1.	Kolluğun Durdurma ve Kimlik Sorma Yetkisinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetlenmesi	58
3.3.2.	Önleme Araması ve Benzeri Önleyici Yetkiler Üzerinde Mülki İdare Amirlerinin Denetimi.....	62
3.3.2.1.	Faaliyetten Men Etme Yetkisi ve Mülki İdare Amirinin Rolü.....	66
3.3.3.	Kolluğun Parmak İzi ve Fotoğraf Kaydı Alma Yetkisinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetimi	67
3.3.4.	Kolluk Kuvvetlerinin İstihbarat Toplama Yetkisinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetimi	69
3.3.5.	Kolluk Kuvvetlerinin İdari Görevlerini Yerine Getirirken Zor Kullanmasının Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetimi	73
3.3.5.1.	Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı ve Kolluğun Toplu Olarak Zor Kullanma Yetkisinin Denetlenmesi	77
3.3.5.2.	Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesinde Uygulanan Kısıtlayıcı Yetkilerin Denetlenmesi	83
3.3.6.	İnsan Hakları Kurulları ve Mülki İdare Amirlerinin Görevleri	85
SONUÇ		89
KAYNAKÇA.....		95

SİMGELER VE KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AFİS	: Automated Fingerprint Identification System, Parmakizi Tabanlı Kimliklendirme Sistemi
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
CGTİHK	: Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazları Hakkında Kanun
CMK	: Ceza Muhakemeleri Kanunu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
ETK	: Emniyet Teşkilatı Kanunu
İGK	: İç Güvenlik Kuvvetleri
İHİK	: İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
İHİK	: İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
İHKKGÇEHY	: İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik
JGK	: Jandarma Genel Komutanlığı
MDKGYHK	: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
MİATDY	: Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değıştirme Yönetmeliği
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
PVSK	: Polis, Vazife, Görev ve Selahiyet Kanunu
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
SŞDÖK	: Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunun

SŞDÖKUIY	: Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TMK	: Terörle Mücadele Kanunu
TMK	: Terörle Mücadele Kanunu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
vb.	: Ve Benzeri



GİRİŞ

İnsanın yeryüzünde var olduğu günden bugüne topluluk olarak hayatını idame ettirme eğilimi vardır. Bu eğilim, topluluk olarak yaşamının ayrılmaz bir parçası olan güven ortamının tesisinin gerekliliği sonucu doğurmuştur. Nitekim Maslow da ihtiyaçlar hiyerarşisinde güvenlik ihtiyacını fizyolojik ihtiyaçlardan sonra insanların en çok önem verdiği ihtiyaç olarak ifade etmiştir. Bundan dolayıdır ki herhangi bir topluluk beraber yaşamının belirli kurallara bağlılığını sağlamak için devletleşmeye hemen sonrasında ise sınırları korumak ve vatandaşlarının huzur ve güvenliğini temin etmek için teşkilatlanmaya başlamıştır.

Güven ortamının tesisi devletin en önemli görevlerinden bir tanesidir. Nitekim kamu hizmetlerinin ve toplumsal hayatın devamını sağlayacak her türlü faaliyetin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli şartlardan birisi de huzur ve güven ortamının tesisidir. Devletin “kamu düzeninin sağlanması” olarak da ifade edebileceğimiz bu güven ve huzur ortamının tesisi için yürütmüş olduğu faaliyetlere kolluk faaliyetleri ve bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde kullanılan insan gücüne de kolluk personeli adı verilmektedir. Kolluk, kamu düzenini sağlayabilmek için kamu düzenini bozma ihtimali olan her türlü hareketi denetim altında tutmakta ve yeri geldiğinde kişi hak ve hürriyetleri üzerinde sınırlayıcı işlemler tesis edebilmektedir. Doğası gereği bu yetkiye sahip olması gereken kolluk kuvvetinin amacından sapmaması ve kişi hak ve hürriyetlerinin ihlaline sebebiyet verecek bir hal almaması için de denetim ve gözetim altında bulundurulması bir zorunluluktur.

Devletin yürütmüş olduğu diğer kamu hizmetleri gibi kolluk hizmetinin de sunulabilmesi için bir teşkilatlanmanın var olması zorunluluktur. Ülkemizde merkez ve taşra teşkilatı olarak var olan bu yapı; taşrada sistemin omurgası olarak da nitelendirilebilecek olan vali ve kaymakamlar (Mülki İdare Amirleri) üzerine kurulmuştur. Merkezi idarenin yürütmüş olduğu tüm hizmetlerin uygulayıcısı ve takipçisi olma yetki ve sorumluluğuna sahip olan vali ve kaymakamlar, kamuoyunda çok bilinmesede kolluk hizmetinin uygulanmasından da birinci derecede sorumludurlar. Bu sorumluluk kamu düzeninin tesisinde herhangi bir zafiyete yol açılmamasının sağlanmasını içerdiği gibi kolluk faaliyetlerinin uygulanması esnasında insan hakları ihlallerine yol açılmamasına yönelik gerekli tedbirlerin alınmasını da içermektedir.

Tanzimat’tan bugüne gelişme içerisinde olan demokratik hak ve özgürlüklerin kullanımının önündeki engellerin kaldırılmasına ilişkin hassasiyet Avrupa Birliği (AB) uyum süreci çerçevesinde yapılan yasal değişiklikler ve sağlanan imkânlar ile birlikte son dönemde önemli bir gelişme eğilimi kazanmıştır. Bu durum, devletin soğuk yüzü olarak da ifade edebileceğimiz zor kullanma yetkisine sahip kolluk kuvvetlerinin gözetim altında bulundurulmasının önemini artırmaktadır. Nitekim kolluk kuvvetleri, eğitim, yetişme

koşulları ve meslek yaşamları içerisinde edinmiş oldukları mesleki sosyalleşme ve dışa kapalı yapıları gereği etkili bir denetim mekanizması oluşturulmadan kontrol edilebilmesi daha zor organizasyonlardır. Bu münasebetle yukarıda ifade edilen sistem içerisinde yetişmediklerinden dolayı olayları daha geniş perspektiften değerlendirme imkân ve yetkisine sahip olan mülki idare amirlerinin, görev yaptıkları il ve ilçelerde emniyet ve asayişten sorumlu kolluk kuvvetleri üzerinde yürütecekleri gözetim ve denetim faaliyetlerinin önemi daha iyi anlaşılabilir.

Toplumsal huzurun sağlanabilmesi ve kolluğa olan güvenin devamı için kolluk kuvvetlerinin şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda olmaları gerekmektedir. Ancak gerek mevzuattaki boşluklar gerekse de mülki idare amirlerinin kamu düzeninin tesisine ilişkin kararlarda inisiyatif almakta çekimser davranmaları önemli yapısal sorunlara yol açmaktaydı. Ancak mevzuattan kaynaklı olan yapısal sorunlar 2015 yılında kamuoyunda İç Güvenlik Paketi olarak bilinen yasanın kabulüyle önemli ölçüde giderilmekle beraber, mülki idare amirleri tarafından kolluk alanında gözlemlenen duruma müdahale etme eğilimindeki artış, denetim ve gözetim mekanizmasının daha etkili işlemesine katkı sağlamaktadır.

Türkiye'nin aleyhine sonuçlanan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarının kahir ekseriyetin kolluğun yapmış olduğu uygulamalardan oluştuğu değerlendirildiğinde, sivil gözetimin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Bu münasebetle ülkemizin uluslararası arenadaki itibarının zedelenmemesi ve vatandaşlarımızın sahip olduğu hakları özgürce güvenli bir ortamda kullanabilmelerinin sağlanabilmesi ihtiyacı, mülki idare amirlerine önemli görevler yüklemektedir. Bu kapsamda alınacak kararlar ve bu kararlar doğrultusunda kolluk kuvvetleri tarafından yerine getirilecek faaliyetlerde güvenlik ve özgürlük dengesi göz önünde bulundurulmalıdır. Güvenlik ve özgürlük kavramları birbirleri yerine ikame edilecek kavramlar olmaktan ziyade beraber anlam ifade eden kavramlardır.

Bu tezde, yukarıda da ifade edildiği üzere kamu düzeni tesis edilirken kolluk kuvvetlerinin faaliyetleri dolayısıyla oluşabilecek muhtemel güvenlik özgürlük dengesi bozulmaması için mülki idare amirlerinin birer sivil gözetim makamı olarak sahip oldukları görev, yetki ve sorumluluklar incelenmiştir. Bu bağlamda; kolluk kavramı, kolluğun çeşitleri ve özellikleri, mülki idare amirliği mesleği ve tarihsel gelişimi, sivil gözetimin gerekliliği ve mülki idare amirlerinin bu gözetimi yerine getirirken sahip oldukları argümanların neler olduğu ifade edilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KOLLUK

1.1. Kolluk Kavramı

İnsanların toplum halinde yaşamaları doğal bir olgudur (Bucaktepe, 2008: 23). Toplum halinde yaşamak da her şeyden önce o toplum içinde bir düzen ve güvenin sağlanmasına ve sürdürülmesine bağlıdır. Bu yüzden insanların düzen ve güven içinde yaşama ihtiyacı, özgürlük ihtiyacından daha eskidir (Yıldırım, 2010: 133). Eski toplumlarda bile, idarenin sahip olduğu kamu gücünü kullanarak toplumdaki düzeni sağlamak ve korumak amacıyla hareket ettiği bilinmektedir. İdare başka bir deyişle devlet, kolluk gücünü (kamu gücünü) kullanarak bunları denetleyerek ve gerektiğinde bunlara müdahale ederek toplumdaki kamu düzenini sağlar (Giritli ve Diğer, 2001: 740).

Kamu hizmetlerinin ve diğer idari görevlerin en etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için toplumda huzur ve sükûnun sağlanması ve devam ettirilmesi vazgeçilmez bir öneme sahiptir (Derdiman, 2007: 509). Bir toplumun devlet ve millet olarak bütünüyle dış ve iç tehlike ve saldırılara karşı korunma ihtiyacı yanında, topluluk ya da bireyler olarak da güven ve iç düzen içinde olması gerekir. Aslında millet olarak güvenlik ihtiyacı ile topluluk ve birey olarak düzen içinde yaşama ihtiyaçları birbirinin tamamlayıcısıdır. Esasen devletin günlük olağan işlerini yürüten idareyi asıl ilgilendiren de bu düzen ihtiyacını karşılamaktır (Yıldırım, 133).

Kolluk denilen kavram, idare hukukunun en geniş ilgi alanlarından birini oluşturur (Giritli ve Diğer: 740). Bu yüzden kolluk geniş kapsamlı bir kavramdır (Gözübüyük ve Tan, 1999: 472) ve doktrinde uzlaşmaya varılmış bir “kolluk” kavramı yoktur (Bucaktepe, 24). Çeşitli yazarlara göre kısmi farklılıklar içeren birçok kolluk tanımı mevcuttur. Gözübüyük-Tan’a göre kolluk bir yandan, kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari etkinlikler, diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır (Gözübüyük ve Tan, 472). Giritli-Bilgin-Akgüner ise kolluğu kamu makamları tarafından, kamu düzenini sağlamak amacıyla kamu özgürlüklerine konulan sınırlamalar olarak tanımlamaktadır. Alkuş’un kamu özgürlüklerini düzene koyan, kullanılabilir kılan, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayan (Alkuş,

2013: 40) olarak ifade ettiği kolluğu Gözler kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyeti olarak özetlemektedir (Gözler, 2011: 320).

G r ld ğu gibi kolluğun tanımlanmasında üzerinde durulan temel kavramın “kamu düzeni” olması bu kavramın ne olduğu ve neleri içerdiğinin üzerinde durulmasını gerektirmektedir.      kamu düzeninden bahsedildiğinde toplumun genel i leyi inin mi yoksa tek tek insanların özel yaşantılarının mı kastedildiği ilk anda anla ılmıyor olabilir.

1.2. Kamu Düzeni

Kamu düzeni bütün toplumların hayatlarında var olan bir kavramdır. Bu kavramın içeriği devletten devlete, dönemden döneme değişiklikler göstermesine rağmen her zaman özgürlüklerin kullanılmasına bir sınırlamanın getirilmesi olarak anlaşılmaktadır.

Kamu düzeni zamana ve mek na göre değişiklik göstermesinden dolayı genel geçerli bir tanımının yapılması oldukça güçtür. Anayasa Mahkemesi de bir kararında, kamu düzenin tanımının yapılmasının zorluğundan bahsettikten sonra, “*kamu düzeni deyiminin toplumun huzur ve s k nunun sağlanması, devletin ve devlet teşkilatının muhafazasını hedef tutan her şeyi ifade ettiği, bir başka deyimle cemiyetin her sahada ki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları kapsadığı sonucuna varılmaktadır.*” biçiminde bir tanımlama yapmıştır (Yıldırım, 135). Tanımlamadan kaynaklanan zorluğa rağmen Gözler de kamu düzenini toplumun maddi ve dış düzeni olarak ifade ettikten sonra kamu düzeni kavramını, kamu güvenliği, kamu huzuru ve kamu sağlığı kavramlarından oluşan “geleneksel   l ” ile tanımlanır. O h lde kamu düzenini şöyle tanımlayabiliriz: kamu düzeni, bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur (Gözler, 320).

Kolluk etkinlikleriyle korunmak istenen düzen, kamu düzenidir. Ancak burada söz konusu olan maddi anlamda ki kamu düzenidir. Dolayısıyla, ne toplumun ne de toplum içinde yaşayan bireylerin manevi ihtiyaçları ile i  dünyalarını ilgilendiren konular, idarenin kolluk işlev ve etkinliklerini ilgilendirmemektedir.

Yapılan tanımlamalar ışığında belli bir çerçeveye oturttuğumuz kamu düzeni kavramının unsurlarının tek tek ele alarak daha iyi anlaşılacağı ve oluşan soru işaretlerinin ortadan kalkacağı değerlendirildiğinden bundan sonra ki bölümde kamu düzeninin unsurları üzerinde durulacaktır.

1.2.1. Kamu Düzeninin Unsurları

Yukarıda da değindiğimiz gibi kamu düzeni, bireylerin umumi veya umuma açık yerlerde güvenlik, dirlik, esenlik ve sağlık içinde yaşamlarını sürdürmelerinin sağlanmasıdır. Şu halde, kamu düzeni, güvenlik, dirlik ve esenlik ve sağlık öğelerinden oluşan bir kavramdır (Günday,1999: 193). Bu klasik unsurların yanı sıra modern anlayışta genel ahlak da kamu düzeninin unsurları arasında yer almaktadır (Gözler, 321).

1.2.1.1. Güvenlik

Güvenlik geniş kapsamlı bir deyimdir (Gözübüyük ve Tan, 474). Yürürlükte bulunan bazı eski tarihli kanunlarda emniyet ya da emniyet ve asayiş olarak da adlandırılan güvenlik, bireylerin umumi veya umuma açık yerlerde can ve malları için endişe duymamalarını ifade eder. Bir başka deyişle güvenlik, bireylerin can ve mallarına zarar verebilecek tehdit ve tehlikelerin yokluğu anlamına gelir. Kısaca güvenlik, bireylerin umumi veya umuma açık yerlerde saldırıya, engellemeye ve kazaya maruz kalmadan ve can ve malları için endişe duymadan bulunmalarının ve dolaşmalarının sağlanmasıdır (Günday, 194). Örneğin, trafik güvenliğinin temini için alınan önlemler, binaların ya da şehirlerin yangın, sel ve benzeri tehlikelere karşı korunabilmeleri için alınan önlemler hep toplumda yaşayan bireylerin can ve mal güvenliklerinden endişe duymadan yaşayabilmeleri için alınan tedbirlerdir ve bunlar kamu düzeninin güvenlik unsuruyla bağlantılıdır.

1.2.1.2. Dirlik ve Esenlik

Kamu huzuru olarak da ifade edebileceğimiz dirlik ve esenlik; cemiyette, düzensizliğin, karışıklığın yokluğu, hayatın normal seyrini takip etmesi demektir. Kamu huzuru amacıyla kolluk, gürültü, duman, koku, toz gibi bireyleri rahatsız edecek, onların huzurunu bozacak faaliyetlere karşı gerekli tedbirleri alır (Gözler ve Kaplan, 166). Bu unsur bir başka ifadeyle bireylerin günün yirmi dört saatinde herhangi bir dış etkenle (gürültü, toz, duman, koku, ışık vb.) rahat ve huzurdan mahrum bırakılmamasıdır (Yıldırım, 137). Bu kapsamda yapılan yasal düzenlemeler ile toplumsal huzuru olumsuz etkileme vasfı taşıyan gürültü, toz, duman vb. etkenlerin belirli sınırlar içerisinde, kontrollü ve insanların hayat kalitesini olumsuz etkilemeyecek şekilde var olmaları temin edilmeye çalışılmaktadır. Yoksa dirlik ve esenlik unsurundan hiçbir yerde gürültü, toz, duman, koku ve ışığın normal seviyenin üzerinde kullanılamayacağı anlaşılmamalıdır.

1.2.1.3. Sağlık

Kamu düzeninin bir ögesi olarak sağlık, her bir bireyin hastalıklardan kurtarılması anlamına gelmemektedir. Hastalıkların iyileştirilmesi ve böylece bireylerin hastalıklardan kurtarılması bir kamu hizmeti olan sağlık kamu hizmetinin konusu ve amacıdır (Günday, 194). Kolluğun unsurları içerisinde ifade edilen sağlık bireylerin bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan korunması, toplumun sağlık koşulları içinde tutulmasıdır. Buna “genel sağlık” da denir (Gözübüyük ve Tan, 474). Örneğin suların, her türlü yiyecek ve içecek maddelerinin denetimi, salgın hastalıkların önlemesi için öngörülen önlemler genel sağlığın korunması amacına yöneliktir. Genel sağlığın korunmasına yönelik önlemler insanlar ve hayvanlar üzerinde uygulandığı gibi taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde de uygulanabilir (Günday, 194).

1.2.1.4. Genel Ahlak

Üst başlıklarda belirtildiği üzere kamu düzeninin ilk üç unsuru maddi ve dış düzeni ilgilendiren konulardır. Dış düzeni tehlikeye sokan, açığa vurulmuş ahlaki tutum ve davranışlar sınırlı da olsa idari kolluğun görevleri içine girmektedir. İdari kolluk, bireylerin düşünce ve inanç alanlarını düzenleyemez (Gözübüyük ve Tan: 474). Ancak kişilerin düşünce ve ahlak planındaki açıklama ve gösterileri ancak kamu düzenini ciddi suretle tehdit eden veya gerçekten tehlikeye sokan eylem ve girişimlere dönüştüğünde idari kolluk yetkilerinin kapsamına girer (Yıldırım, 137).

Örneğin, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunun M.(32/c)’ye göre ilçe sınırları içerisinde huzur ve emniyetin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa bağlı güvenliğin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın görev ve sorumlulukları arasındadır. Yargıtay’a göre kaymakamın duvarlara yazı yazılmasını yasaklayan kararı “*Bina duvarına, özellikle siyasi amaçlı yazı yazılmasının, şehrin genel görünümünü ve temizliğini bozması çirkinleştirmesi yanında; huzur, güven ve kamu esenliğini doğrudan ilgilendirdiğinden hiçbir kuşku yoktur*” (Gözübüyük ve Tan, 474). Yönünde kararıyla bu uygulamaları idari kolluğun görev kapsamı içinde değerlendirmiştir.

Ancak zaman içerisinde kamu düzeni kavramı zenginleşmiş, içerik yönünden genişlemiştir. Doğa ve çevrenin korunması, ekonomik kamu düzeni, hatta estetik bu kavram içerisinde düşünülmektedir (Gözübüyük ve Tan, 475). Söz konusu modern anlayışa

uygun olarak yapılan düzenlemelere örnek olarak ise ekonomik alanı düzenlemeye dönük oluşturulan bağımsız idari otoriteler, estetiği korumak maksadıyla dokusu itibariyle özel önem arz eden yerleşim yerlerinde yapılacak yapıların dış ve iç cephelerin belirlenen kurallar çerçevesinde yapılması yönünde alınan idari kolluk kararları ve kişinin emniyet kemeri takmadan araç kullanımının idari yaptırıma bağlanmış olması da kişilerin kendilerine karşı korunmasına dönük kolluk faaliyetleri gösterilebilir.

1.3. Kolluk Çeşitleri

Buraya kadar tanımı ve unsurları üzerinde durulan kolluk kavramı idari kolluk ve adli kolluk olarak ikiye ayrılmaktadır. Genellikle bu iki kavram birbirine karışmış durumdadır (Giritli ve Diğer, 741). Teşkilat odaklı olmayan bu ayrım, faaliyetin amacı ve niteliğine göre yapılmıştır (Sever, 2013: 191). Adli kolluğun amacı bir suç işlendiğinde suçluların cezalandırılmasını sağlamak; idari kolluğun amacı ise suç işlenmeden ve düzen bozulmadan önce gerekli önleyici tedbirleri almaktır. İdari kolluk-adli kolluk ayrımı organik ve görevsel açılarından, bu kolluk etkinlikleri kaynaşmış ve iç içe durumda olmaları nedeniyle özellikle uygulamada çok önemlidir (Giritli ve Diğer, 741).

1.3.1. İdari Kolluk-Adli Kolluk Ayrımı

İdari kolluk, kamu düzenini güvenlik, esenlik, sağlık ve genel ahlakın korunması alanlarında sağlamaya ve korumaya çalışır. İdari kolluğun amacı kamunun düzen içinde yaşamasını sağlamaktır ve yapmış olduğu faaliyet önleyici, düzenleyici ve koruyucudur. İdarenin tüm faaliyetlerinde olduğu gibi kolluk alanında da amaç kamu yararı olmalıdır. İdari kolluk kamu düzenini sağlarken kamu yararı ile kişilerin hak ve özgürlükleri arasında denge sağlamalıdır. Doktrinde yapılan bir tanıma göre idari kolluk, belirli idari otoriteler tarafından kullanılan ve kamu düzenini sağlamak amacıyla kişi hürriyetlerine sınırlama ve yasaklar koyan bir müdahale şeklidir (Güner, 2011: 8).

Adli kolluk ya da adli zabıta deyimi ile “Kolluk ya da zabıta içerisinde adli görevleri yapmakla yükümlü bölüm” anlaşılmaktadır (Sarızeybek, 2002: 13). Adli kolluk suç işlendikten sonra, suçu ortaya çıkartmak, aydınlatmak ile suçlu veya suçluları tespit edip yakalamak ve adli makamlara teslim etmekle görevlidir (Sabah, 2008: 9). Dolayısıyla adli kolluğun görevleri, suç işlendiğinin öğrenilmesiyle başlar. Adli kolluk görevi gereği suç

oluşması durumunda, suçluları yakalama ve suçluların adli makamlar tarafından cezalandırılmasını sağlama amacını gütmektedir (Aydınlioğlu, 2013: 29).

1.3.1.1. İdari Kolluk-Adli Kolluk Ayırımının Kriterleri

Önleme-bastırma kriteri: İdari kolluk “önleyici” adli kolluk “bastırıcı” niteliktedir. Diğer bir ifadeyle idari kolluk kamu düzenin bozulmasını önlemeyi; adli kolluk ise kamu düzenini bozan fiilleri bastırmayı, bunları cezalandırmayı amaçlar (Gözler ve Kaplan, 167). Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idari kolluk kamu düzeninin bozulmamasına veya bozulan kamu düzeninin tekrardan tesisine yönelik yapılan faaliyetleri kapsarken; adli kolluk suç işlenmesi nedeniyle suçluları kovuşturmak, delilleri tespit edip adli makamlara teslim etmek üzere yapılan faaliyetleri kapsar. Bu açıdan değerlendirildiğinde idari kolluğun önleyici yönü, adli kolluğun ise bastırıcı yönü ağır basmaktadır.

Belirli bir suçla ilgili olup-olmama kriteri: Fransız Danıştay'ının 11 Mayıs 1951 tarihli ve Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 7 Haziran 1951 tarihli kararlarında geliştirilen kritere göre, eğer bir kolluk faaliyeti, “*Belirli bir suç ile ilgiliyse ortada adli kolluk, yok eğer ilgili değilse ortada idari kolluk vardır*” (Gözler, 2004: 469. Örneğin bir suçlunun yakalanması için yapılan takip adli kolluk faaliyeti niteliğindedir. Kimlik kontrolleri, “Belirli bir suçla ilgili olma” kriterine göre idari kolluk veya adli kolluk faaliyeti niteliğinde olabilir (Gözler ve Kaplan, 168).

Mevzuat Kriteri: 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Görev ve Salahiyet Kanununda (PVSK) “adli kolluk” “idari kolluk” terimleri kullanılarak böyle bir ayırım yapılmamış olmasına rağmen, esas itibarıyla PVSK’nın ikinci maddesinde polisin görevleri şu şekilde iki kısma ayrılmıştır:

“a) Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önlemini almak,

b) İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK) ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak.”

Yukarıda anlatılan “a” bendinde polisin suç işlenmesini önleme, yani idari kolluk görevinin; “b” bendinde ise polisin işlenmiş suç hakkında bastırma görevinin, yani adli kolluk görevinin dile getirildiği açıktır (Gözler, 469).

1.3.1.2. İdari-Adli Kolluk Ayrımının Sonuçları

İdari kolluk ile adli kolluk faaliyetleri arasındaki ayrım önemli sonuçlar doğurmaktadır:

- İdari kolluk faaliyetleri idare hukukuna tabi iken adli kolluk faaliyetleri ceza hukukuna tabidir.
- İdari kolluk faaliyetinden kaynaklanan hukuki ihtilaflara ilişkin açılacak davalar idari yargının görev alanına girerken; adli kolluk faaliyetinden kaynaklanan ihtilaflara ilişkin davalar adli yargının görev alanına girmektedir.
- İdari kolluk makamları tarafından bireysel işlemlerin yanısıra düzenleyici işlemler de tesis etme yetkisi var iken adli kolluk makamlarının düzenleyici işlem tesis etme yetkisi yoktur. Adli kolluk yalnızca bireysel işlemler tesis edebilir.
- İdari kolluk faaliyeti yürüten personel göreviyle ilgili olarak işlemiş olduğu suçlar dolayısıyla 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (MDKGYHK) hükümlerine göre belirlenen amirin vereceği izine bağlı olarak yargılanabilir. Ancak, adli kolluk personeli görevi ile ilgili bir suç işlerse adli makamlar tarafından doğrudan ceza davasına muhatap edilebilir.
- İdari kolluk faaliyeti yürüten birimler devletin yürütme erkini temsil eden makamların emri altında görev yapar iken; adli kolluk devletin yargı erkini temsil eden adli makamların emri altında görevini ifa eder.

1.4. İdari Kolluğun Çeşitleri

İdari kolluk faaliyetinin en önemli özelliği kamu düzeninin bozulmasını önleyici ve koruyucu nitelikte olmasıdır. Bu özellik idari kolluğu, adli kolluktan ayıran temel farktır. Kolluk, kamu düzeni için tehlike teşkil eden eylemlerin varlığı halinde harekete geçerek kamu düzenini korur, suç işlenmesini önler ve toplumu tehdit eden tehlike gerçekleşmiş ise, artık kamu düzeni kısmen bozulmuş, idari kolluğun görevi sona ermiş demektir (Bucaktepe, 70).

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun (ETK) 3. maddesi zabıta teşkilatı umumi (genel) ve hususi (özel) olmak üzere iki kısma ayırmıştır. Yine aynı maddede “*Umumi zabıta silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadır; hususi zabıta ise, umumi zabıta*

haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen görevleri gören zabıta kuvvetleridir” diye ifade edilmiştir. Bu ayrıma ihtiyaç duyulmasının esasen iki ana sebebi mevcuttur:

- **Özel Koruma İhtiyacı:** Çevre, ormanlar, doğal ve kültürel zenginlikler, av hayvanları gibi bazı alanların özel olarak korunması gerekmektedir. Bu alanlarda özel idari kolluk ihdas edilmezse bu alanların genel idari kolluk tedbirleriyle yeterince korunmaları mümkün olmayabilir. Özel idari kolluk makamları, kanunla kendisine verilmiş yetkilere dayanarak kendi özel alanında normalde genel idari kolluk makamlarının alamayacağı tedbirleri alabilir. Örneğin çevreyi kirletebilecek belirli tip sanayi tesislerinin kurulabilmesinin, basit bir inşaat ruhsatından öte, özel izne ve şartlara bağlanması gerekmiştir. Kısacası, genel idari kolluk dışında bir de özel idari kolluğa ihtiyaç duyulmasının sebebi, idareyi özel tehlikelere karşı daha güçlü hale getirmektir.
- **Daha Ağır Müeyyide İhtiyacı:** Özel idari kolluk rejiminin ihdas edilmesinin ikinci nedeni ise, bu rejimin genel kolluk rejimine nazaran daha sert bir şekilde müeyyide uygulanmasına imkân vermesidir. Diğer bir ifadeyle, özel idari kolluk tedbirlerinin ihlali, genel idari kolluk tedbirlerinin ihlaline göre daha ağır bir şekilde cezalandırılır (Gözler, 472-473).

1.4.1. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk, toplumda güvenliğin, genel sağlığın genel ahlakın dirlik ve esenliğin bozulmasını önlemeye, bozulduğunda da geri getirmeye yönelik etkinliklerdir (Yıldırım, 152). Yani genel idari kolluk kamu düzeninin sağlanmasını amaçlamaktadır (Gözübüyük ve Tan, 480). ETK'ya göre genel idari kolluk veya kısaca genel kolluk, polis ve jandarma teşkilat ve personelinden oluşmaktadır (Yıldırım, 153) ve emniyet ve emniyeti temin ile yükümlüdür. Bu iki teşkilat ve bunlarda çalışan kamu görevlileri, tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlarlar ve aynı zamanda adli kolluk görevini de yürütürler.

ETK'de ifade edilmemiş olsa da genel idari kolluğun kamu düzenini etkileyen her türlü faaliyet alanını kapsaması münasebetiyle, sahil güvenlik ve belediye kolluğunu da genel idare kolluk birimleri arasında saymak gerekir. Çünkü belediye kolluk yetkisi, yer itibarıyla sınırlı olsa da konu itibarıyla sınırsızdır. O halde Türkiye'de genel idare kolluğu,

merkezi idare kolluğu ve mahalli idareler kolluğu olarak ikiye ayırmak gerekir (Gözler, 473).

1.4.1.1. Merkezi İdare Kolluğu

Genel idare kolluğu daha önce ETK'de de belirtildiği üzere polis ve jandarma olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunun yanı sıra değişen kıyı ve karasuları güvenlik anlayışı sonuçunda 1980'li yıllarda kurulan Sahil Güvenlik Komutanlığı ve ayrıca günümüzde uygulama alanı kalmamış olmasına rağmen yakın geçmişimize kadar arşı ve mahalle bekçileri de genel idare kolluk faaliyeti görmekteydiler.

1.4.1.1.1. Polis

2559 sayılı PVSK'nın 1. maddesine göre polis, emniyeti amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan ocuk, alil ve acizlere yardım eder. Kanun ve nizamnamelerin kendisine verdiği görevleri yapar. Bu görevleri gerçekleştirebilmek için suç oluşturan unsurları göz önüne alarak o mahalde merkez, karakol, nokta, devriye ve motorlu ekipler kurar. Yurt içine zararlı kişi ve maddelerin girmemesi için giriş kapılarında gerekli kontrolleri yapar, umuma açık yerlerde suçların oluşmaması için gerekli tedbirleri alır. Ruhsatsız silahları yakalamak için aramalar yapar, genel ahlaka uygun olmayan hareketleri önler. Açılması izne bağlı yerlerden izinsiz açılanları kapatır. Halkı rahatsız edici hareketlerin olmamasını sağlar. Toplu hareketlerin, gösteri yürüyüşlerinin, grevlerin yasalara uygun olarak yapılmasını sağlar, sarhoş, alil ve acizlerin yardımına koşar, terkedilmiş çocukların ilgili müesseselere yerleştirilmesine ilişkin hizmetleri yapar. Sinema tiyatro gibi yerlerdeki toplu çıkışlarda suçların oluşmasını önler ve bunun dışındaki diğer önleyici zabıta hizmetlerini görür (URL 1). Burada belirtilen idari kolluk görevlerinin yanı sıra polis adli kolluk olarak da görev yapmaktadır. Adli polis, en az tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde adli işlemleri ifa etmek üzere, EGM kadrosundan ayrılan görevlilerden oluşan kısımdır. Karakol istenilen düzeyde teşkilatlanmaya sahip değilse, personelin bir kısmı veya hepsi bu görevde çalışır (URL 2). Yukarıda da belirtildiği üzere, idari polis ile adli polisi kesin çizgilerle ayırmak pek mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte, suçların takibi, delillerin bulunması, failerin yakalanarak hâkim önüne çıkarılması faaliyeti, özünde idari bir faaliyet olmakla birlikte biçimsel olarak adli bir faaliyettir (Hafızoğulları, 569).

Polis teşkilatı, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (a) fıkrasında, "*İçişleri Bakanlığı'nın görevi olarak sayılan Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını yönetmeyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve emniyetini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve özgürlükleri korur,*" hükmünün doğal sonucu olarak İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak faaliyetini sürdüren Emniyet Genel Müdürlüğü merkez, yurt dışı ve taşra temsilciliklerinden oluşmaktadır. Yurt dışı temsilcilikleri ilgili büyükelçinin emrinde çalışan emniyet teşkilatının taşra teşkilatı vali ve kaymakamların emri altında görev yapmaktadır.

1.4.1.1.2. Jandarma

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunun 3. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti olarak tanımlanmaktadır.

211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 1. maddesinde Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) bünyesinde ifade edilen jandarma eğitim ve öğretim ile askeri kanun ve nizamların kendisine verdiği görevler yönünden Genel Kurmay Başkanlığına, emniyet ve asayiş görevlerinin ifası yönünden de İçişleri Bakanlığına bağlıdır (URL 3).

2803 sayılı Kanunun 7. maddesine göre jandarmanın görevleri üçe ayrılır. Bunlar; mülki, adli ve askeri görevlerdir. Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutuk evlerinin dış korumalarını yapmak mülki görevlerinden; işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek adli görevlerinden; askeri kanun ve nizamların gereği görevlerle Genel Kurmay Başkanlığınca verilen görevleri yapmak ise askeri görevlerinden sayılmaktadır.

Jandarmanın ülke çapında mülki taksimat esas alınarak teşkilatlandırılmıştır. Jandarma her ilde il jandarma komutanlığı, ilçelerde ilçe jandarma komutanlığı, büyükşehir olmayan kent merkezlerinde ise o kent merkezinin adıyla anılan il merkez jandarma komutanlıkları şeklinde teşkilatlanmıştır. İlçe sahaları karakol bölgesine ayrılmış olup adli ve idari görevler bu komutanlıklarca yerine getirilmektedir (Çolak, 1998: 87). Karakolların

sorumluluk alanları ve yerlerinin tespiti Genel Kurmay Başkanlığının görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığınca belirlenir (Bucaktepe, 78). Bunun yanı sıra birden çok ili bünyesinde bulunduran idari ve adli kolluk görevi bulunmayan 26 bölge komutanlığı mevcuttur.

1.4.1.1.3. Sahil Güvenlik Komutanlığı

1960'ların başlarından itibaren dünya güvenlik ortamında yaşanan değişim, Türkiye'nin jeo-stratejik konumu ve kıyıların uzunluğu yeni ve profesyonel bir Sahil Güvenlik Komutanlığına olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. SGK 01 Eylül 1982 tarihinden itibaren fiilen göreve başlamış ancak 2692 sayılı kanunun geçici hükmüne göre 1985 yılına kadar JGK'ye bağlı olarak görev yapması kabul edilmiştir (URL 4). Bu durum da SGK'nın kurulmasından önce yürürlüğe giren ETK'nin 3. maddesinde polis ve jandarmanın dışında ayrı bir genel kolluk birimi olarak zikredilmemesi sonucunu doğurmuştur.

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunun 2. maddesine göre bu komutanlık, TSK kadro ve kuruluşu içerisinde olup, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. SGK İçişleri Bakanlığına bağlı bir silahlı kuvvet olarak, Türkiye'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenliği ve denetimi altında bulunan tüm deniz alanlarında faaliyetlerini sürdürmektedir (URL 5). Sorumluluk alanları ve konuşlanma yerleri Genel Kurmay Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen SGK iç denizlerde ve karasularda genel kolluk kuvveti olarak faaliyet göstermektedir.

1.4.1.1.4. Çarşı ve Mahalle Bekçileri

772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu'nun 2. maddesinde çarşı ve mahalle bekçi teşkilatı, en büyük mülkiye amirinin emrinde, genel zabıtaya yardımcı, silahlı bir kuruluş olarak tanımlanmıştır. Yine aynı maddede emniyet teşkilatı bulunan yerlerdeki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri, polisin ilçedeki en büyük amiridir. Jandarmanın görev alanında bulunan belediye sınırları içinde ki bekçi kuruluşlarının mesleki amiri ise ilçe jandarma birlik komutanıdır. Günümüzde uygulaması olmayan çarşı ve mahalle bekçiliği uygulaması son dönemde ülke genelinde yaşanan menfur terör saldırılarından ötürü gelişen

yeni güvenlik anlayışı ile birlikte yeniden güvenlik bürokrasisi içerisinde dile getirilmektedir.

1.4.1.2. Mahalli İdare Kolluğu

1982 Anayasası'nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesi; mahalli idareleri il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre mahalli idareler, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tane olduğuna göre; mahalli kolluklar da “il özel idare kolluğu”, “belediye kolluğu” ve “köy kolluğu” olmak üzere üç tanedir.

Ne var ki 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı ETK'nin 3. maddesinden hareket edilirse bu kollukların “genel idari kolluk” mu, yoksa “özel idari kolluk” mu oldukları hususu tartışmalıdır (Gözler, 474). Çünkü söz konusu kanun genel kolluğu umumi kolluk ifadesiyle polis ve jandarmadan ibaret saymaktadır. Ancak mahalli idare kolluğu her ne kadar söz konusu kanunda genel idari kolluk olarak ifade edilmemiş olsa da belediye kanunu, il özel idaresi kanunu ve köy kanunu incelendiğinde söz konusu kamu tüzel kişilerinin belirli bir coğrafyada imardan temizliğe spordan sağlığa kadar pek çok alanda genel yetkili idareler oldukları açıktır.

Genel idari kolluk ile özel idari kolluk arasındaki ayrımın ölçütü sahip olunan yetkidir. Yani genel idari kolluk ile aynı konularda yetkili olan kolluk da genel idari kolluktur. Bu yönüyle, sadece kendi alanında yetkilendirilmiş olan orman kolluğu vb. özel kolluklardan ayrılır. Ayrıca 2014 yılı içerisinde kanunlaşan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına ilişkin kanunla belediyelerin genel idari kolluk olma pozisyonları daha da güçlendirilmiştir.

Sonuç itibariyle özel kanunlarına göre yürütülen mahalli idari kolluk faaliyetlerinin de devlet tarafından yürütülen genel idari kolluk faaliyetleri ile aynı konu ve amaçları paylaştığı söylenebilir. Nitekim ETK'nin 8. maddesi “*Belediye zabıtası işleri; lüzum görülen yerlerde idari polis kadrosundan ayrılan ve tahsisatı belediyelerden alınan bir kısım tarafından ifa edilir. Bu kısım memurlar dahi işbu kanun hükümlerine tabi tutulurlar*” hükmünü içermektedir. Bu hükümde de anlatıldığı üzere, devlet tarafından

yürütülen kolluk faaliyetleri ile mahalli idareler tarafından yürütülen kolluk faaliyetlerinin amaç ve konuları benzerlik göstermektedir. Bu nedenle, özel kanunlarına göre yürütölseler bile mahalli idareler tarafından yürütölen kolluk faaliyetlerini de genel idari kolluk faaliyetleri olarak nitelendirmek gerekir (URL 6).

1.4.2. Özel İdari Kolluk

ETK'nin 3. maddesine göre özel idari kolluk, genel kolluk dışında özel kanunlara göre kurulan ve bu kanunla verilen görevleri yapan kolluktur. Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 3. maddesinde ise özel kolluk; *”Devlet ve yetkili diğör kamu tüzel kişilerinca, özel kanunlar çerçevesinde kurulup teşkilatlandırılan; kendi hizmet alanında güvenliğı sağlamak amacı taşıyan ve kendi kanunlarına göre silah taşıma ve kullanma yetkisine sahip; jandarma ve polis dışındaki kolluk kuvveti”* olarak tanımlanmıştır.

Hizmet kolluklarının bir kısmı, genel idari kolluğün özellik ve önem taşıyan bölümlerinin ondan ayrılarak başlı başına yürütölməsi sonucu ortaya çıkmışlardır. Özel kolluklardan bir kısmı ise, genel idari kolluğün amaç ve konularının tamamen dışında, yani güvenlik, dirlik ve esenlik ve sağık dışında faaliyet göstermek için oluşturulmuşlardır. Bu şekilde oluşturulmuş bulunan özel idari kolluklar ile korunmak ve sağılanmak istenen düzen, kamu düzeninden tamamen farklı bir düzendir (Günday, 197-198). Demek ki özel bir kanunla kurulan ve genel kolluk görevi dışında “belirli görevleri” olan kolluk özel idari kolluktur. Örneğın orman kolluğı, gümrük kolluğı, hayvan kolluğı, tarım kolluğı, av kolluğı, turizm kolluğı, maliye kolluğı, tekel kolluğı, çevre kolluğı, karayolları trafik kolluğı, demir yolları kolluğı, hava yolları kolluğı, hudut ve sahil kolluğı böyledir (Gözler ve Kaplan, 174). Yani bu kolluklar, her türlü faaliyet hakkında ve herkes üzerinde değıl, sadece bu kanunlarda belirlenmiş faaliyetler hakkında ve bu tür faaliyetleri yürüten kişiler üzerinde yetkili ve görevlidirler. Özel kollukların konuları ve amaçları farklı olsada tamamının yaptırımını idari statüdedir ancak farklı idari yaptırımları olabilir.

Özel idari kolluk bazı yönleriyle genel idari kolluktan ayrılmaktadır. Bunlar:

- Özel idari kolluk yetkisi, normal olarak kolluk yetkisine sahip olmayan makamlara tanınmış olabilmektedir. Örneğın orman hizmetlerinden sorumlu bakanlığın genel idari kolluk yetkisi yoktur. Ancak ormanların korunmasına yönelik özel kolluk faaliyetlerinde yetki İçişleri Bakanlığının değıl, ilgili bakanlığıdır (Yıldırım, 155).

- Özel kolluğun kullanılmasının bağılı olduğu usullerin genel kolluğunkinden farklı usulere bağlanmış olabilirler. Örneğin gayrisihhî müesseseler ile ilgili kolluğa özel kanunlarda farklı yetkiler tanınmıştır.

Son olarak da çevik kuvvet, kaçakçılık ve organize suçlar, mali polis gibi birimler genel idari kolluğun uzmanlaşmış birimleridirler ve özel idari kolluk ile karıştırılmamaları gerekmektedir.

1.5. Genel İdari Kolluk Makamları

Kamu düzeninin korunması ve sağlanması için düzenleyici veya bireysel işlemler tesis etmek için kendilerine yetki verilmiş mercilere (Doğan, 2010: 23) kolluk makamları denir. Genel idari kolluk makamları, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleridir (Günday, 198).

1.5.1. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu kolluk faaliyetleriyle ilgili olarak genel düzenleyici işlemler ve bireysel nitelikli işlemler yapma yetkisine sahiptir. Bundan dolayı Bakanlar Kurulu bir kolluk makamıdır. Bakanlar Kurulu kolluk faaliyetleriyle ilgili olarak tüzük, yönetmelik ve kararnameler çıkarabilmektedir (Bucaktepe, 126). Tüzükler, kanunların uygulama usul ve şekillerini göstermek kanunların emrettiği işleri belirtmek üzere ve kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay incelemesinden geçirilmek koşuluyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılır, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girerler. Yönetmelikler ise kanun ve tüzüklerin uygulama şekil ve usullerini göstermek üzere ilgili kanun ve tüzüklere aykırı olmamak koşuluyla Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkartılabilirler. Görüldüğü üzere Anayasa'da ismen Bakanlar Kurulu'nun yönetmelik çıkartabileceğinden bahsedilmemiş olsa da uygulamada Bakanlar Kurulu yönetmelikleri çıkartılmaktadır. Her ne kadar Bakanlar Kurulu düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olsa da bireysel işlemler de yaptığı olmaktadır (Dönmez, 2009: 57). Örnek olarak 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun grev ve lokavt yasaklarını düzenleyen 62. maddesinin ikinci fıkrasında “*Bakanlar Kurulu, genel hayatı önemli ölçüde etkileyen doğa olaylarının gerçekleştiği yerlerde bu durumun devamı süresince yürürlükte kalmak kaydıyla gerekli gördüğü iş yerlerinde grev ve lokavtı yasaklayabilir*” hükmü gösterilebilir.

1.5.2. İçişleri Bakanı

ETK'nin 1. maddesi ve PVSK'ye göre İçişleri Bakanı genel idari kolluğun başıdır. Anayasa'ya göre bu konulara ilişkin yönetmelik çıkarabileceği gibi, PVSK'ye göre kolluk görev ve yetkilerinin yerine getirilip kullanılmasında en büyük mülkiye amirinin verebileceği emirleri de resen verebilir (Engin, 2008: 31).

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 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 emniyetini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasa'da 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 (Doğan, 25).

Bu hükümlerde de düzenlendiği üzere ülkenin genel emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya İçişleri Bakanı sorumludur ve genel idari kolluğun en büyük amiridir. İçişleri Bakanı kamu düzenini sağlamak ve korumakla görevlidir. İçişleri Bakanı bu görevini yerine getirirken öncelikle EGM'den ve JGK'den faydalanmaktadır. Fakat gerektiğinde yukarıda anılan kolluk kuruluşlarının dışında diğer kolluk kuruluşlarından ve hatta Bakanlar Kurulu kararıyla TSK'dan da faydalanabilmektedir. Bir kolluk makamı olan İçişleri Bakanının kolluk faaliyetleri ile ilgili görevleri bir hayli geniştir. İçişleri bakanı bu görevleri yerine getirirken genel ya da bireysel nitelikli işlemler yapabilme yetkisine sahiptir (Bucaktepe, 130-131)

1.5.3. Mülki İdare Amirleri

Anayasanın 5. maddesi devlet aygıtına *“Kişilerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, milletin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyet ve demokrasiyi korumak”* görevini yüklemiştir (Akpınar, 2011: 2). Devlet teşkilatı içerisinde bu görevi yerine getirmek 3152 sayılı yasa gereğince İçişleri Bakanlığına verilmiştir. İçişleri Bakanı bu görevini kendisine bağlı olarak görev yapan EGM, JGK ve SGK aracılığıyla yerine getirir. Ayrıca ülke sathında kamu düzeninin tesisi görevi il idaresi kanununa göre yapılan bölmenin neticesinde oluşan

mülki birimlerin en üst amirlerine verilmiştir. Bunun sonucunda valinin il idaresinin başı ve kaymakamın ilçe idaresinin başı olarak kolluk güçlerini emirleri altında çalıştırarak bu görevlerini yerine getirirler.

Vali ve kaymakamların il ve ilçe genelinde kamu düzenini sağlama görevleri olduğunu dolayısıyla kolluk makamları olarak gerekli tedbirleri almaktan sorumlu olduklarına ilişkin düzenlemeler 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kanunun 11. maddesine göre;

“a) Vali, il 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 yükümlüdür.

b) Ülkenin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre yürütür.

c) İl sınırları içerisinde huzur ve güvenliği kişi dokunulmazlığını, tasarrufa bağlı emniyeti, kamu esenliği sağlanmak ve önleyici kolluk yetkisi valinin görevlerindendir.

d) Valiler, il içinde oluşan olayların emrindeki kuvvetlerle engellenmesini imkan dâhilinde görmedikleri ya da engelleyemedikleri; aldıkları önlemlerin bu kuvvetlerle uygulayamayacaklarını gördükleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetlerinden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığı'ndan ve gerekli halde Jandarma Genel Komutanlığının veya Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dâhil, en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından en hızlı şekilde yardım ister. Bu gibi hallerde ihtiyaç duyulan kuvvetlerin İçişleri Bakanlığı'ndan veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi konusu, yardım isteminde bulunan valinin takdirindedir. Valinin yaptığı yardım talebi, hemen yerine getirilir. Acil hallerde bu talep daha sonra yazılı hale dönüştürülmek üzere sözlü olarak da yapılabilir.”

Aynı kanunun 32. maddesi kamu düzeninin tesisine ilişkin valiye verilen yetki ve sorumluluklarla aynı doğrultuda yetki ve sorumlulukları ilçe sınırları içerisinde kaymakama verdiği görülmektedir. Yalnızca silahlı kuvvetlerden yardım isteme hususunda kaymakam valinin sahip olduğu yetkiye sahip değildir. Kaymakam sadece kendi emrindeki

kolluğu kullanabilir, TSK ve diğer emniyet birimlerinden destek talebini vali aracılığıyla iletebilir, bunlara sadece bilgi verir.

5442 sayılı kanunda düzenlenmiş olmasına rağmen günümüzde uygulanma alanı olmayan bucak teşkilatının başı olan bucak müdürüne de aynı kanunun 43. ve 44. maddeleri kamu düzeninin tesis edilmesi ve bozulduğunda eski haline getirilmesine ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar vermiştir. Bu maddelere göre bucağın güven ve düzeninin korunmasından bucak müdürü sorumludur. Suç işlenmesini önlemek için gereken tedbirleri alır ve uygular. Genel ve özel kolluk kuvvetleri bucak müdürünün emri altındadır. Bunlar müdürden aldıkları emri yerine getirmeye zorunludurlar. Ayrıca bucak müdürü, su baskını, kıtlık, yangın deprem gibi afetlerde keyfiyeti kaymakama bildirmekle beraber hal ve vaziyetin icap ettirdiği bütün tedbirleri alır. Silahlı ayaklanma, kanun ve tüzüklerin ve bunlara dayanan emirlerin yürütülmesine karşı koymak gibi hallerde, kişi ve mülk güven ve düzenini bozan sair beklenilmeyen olaylar karşısında kalındığı takdirde bucak müdürü lüzumlu tedbirleri almak ve kolluk kuvvetlerini harekete geçirmekle beraber kaymakamı haberdar eder ve yardım ister. Bu gibi olağanüstü hallerde kaymakam ile muhabere mümkün olmadığı takdirde en yakın idare üstüne durumu bildirir ve valiliğin haberdar edilmesini ister.

Buraya kadar bir kolluk makamı olarak görev, yetki ve sorumlulukları üzerinde durduğumuz mülki idare amirliği mesleğinin; bundan sonraki bölümde tarihsel gelişimi, mesleğin hukuki statüsü, vali ve kaymakamların kolluk makamı olması dışındaki görev, yetki ve sorumlulukları üzerinde durulacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

2.1. Mülki İdare Amirliği

Türkiye Cumhuriyeti tarihsel süreç içinde günün koşullarına göre şekillenen köklü bir devlet deneyimine dayanır. Bu deneyim ve geleneğin temeli Osmanlı döneminden miras kalan mülki idare sistemidir. Üniter devlet anlayışı içinde merkezîyetçi-hiyerarşi şeklinde örgütlenen mülki idare sistemi, ülkenin tümünü kapsar. Genel olarak bu sistem, vatan topraklarının bölümlenmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelere ayrılması şeklinde bir örgütlenmedir. Bu şekilde, ülke genelinde merkezî devlet otoritesi hissettirilir. Diğer taraftan, her biri ayrı tüzel kişiliklere sahip ve seçimlerle işbaşına gelen organları olan âdemi merkezî idare birimleri de vardır (Çapar, 2014).

Türkiye Cumhuriyetinin merkezî yönetiminin taşrada teşkilatlanmasının üzerine oturtulduğu mülki idare sistemi yukarıda da belirtildiği üzere kadim bir geleneğe dayalı bir şekilde ülkenin her sathına kök salmıştır. Bu sistem merkezî idare tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin taşrada yürütülmesinin sağlanması, ülke genelinde kamu düzeninin korunması, sosyo ve ekonomik gelişimin sağlanması ve mahalli idareler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisi ile sağlanmaya çalışılan idarenin bütünlüğünün tesis edilmesi gibi birçok hususta bir omurga görevi üstlenmektedir. Bu münasebetle taşra teşkilatlanmasının üzerine kurgulanmış olduğu mülki idare amirliğini daha iyi anlayabilmemiz bakımından Osmanlı'dan günümüze tarihsel gelişiminin üzerinde durulmasının faydası olacağı değerlendirilmektedir.

2.1.1. Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Tarihsel Gelişimi

2.1.1.1. Cumhuriyet Dönemine Kadar Gelişim Süreci

Tanzimattan önceki klasik zamanda Osmanlı'nın taşra idaresinin temelde askeri sisteme dayandığı, kuruluşundan itibaren kabul gören bu askeri sistemin aynı zamanda idari sistemi ve arazi rejimini de şekillendirdiği söylenebilir. Bu nedenle, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren taşra idaresinde idari, mali, arazi ve askeri sistemler iç içe yaşanmıştır(URL 7).

Osmanlı taşra idaresinin temelinde Abbasi ve Selçuklu tecrübelerine dayanan “tımara-ikta” uygulaması ve toprak rejimi, eyalet örgütlenmesinin ve mülki idarenin temel eksenidir. Çünkü askeri temeller üzerine kurulmuş imparatorluğun merkez gibi taşra örgütlenmesi de askeri amaçlarla uyuşan bir toprak rejimine ihtiyaç duymuştur. Böylece toprak sistemi, askerlik ve idari hizmetleri birleştirmiştir (Apan, 2014: 58-59). Tımara, en geniş tanımıyla bir yere ait vergi gelirlerinin tamamının ya da bir parçasının dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye verildiği ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin o görevliye yüklendiği; idari, mali ve askeri amaçları bulunan bir sistemdir. Bu sistemde aslında devlet, sipahi ve köylünün, toprakla ilgili hak ve sorumluluklarını kendi aralarında bölüştükları paylı mülkiyet sistemi idi. O kadar ki, dirlik olarak paylaştırılan arazinin mülkiyeti devlete aitti. Devlet, miri araziye savaşta başarılı olan komutanlarına ve devletin yüksek kademelerindeki memurlarına yaptıkları hizmetler karşılığında dağıtmıştır. Tımara sahipleri araziye kendileri işleyemedikleri gibi kendi adlarına başkalarına da işlettirmelerine izin verilmemiş, işlemek amacıyla sadece köylüye tevdi edilmiştir. Sipahi, kendine ait tımarla köylüden devletin alacağı kimi vergileri toplama hakkına sahipti. Karşılığında ise dirliğin geliri ile orantılı belirli sayıdaki askeri beslemek ve teçhiz etmekle yükümlüydu(Boztepe, 2013: 7). Bu sistemde toprak gelirleri, askerlik ve diğer tüm kamusal hizmetlerinin yürütülmesinde başlıca kaynak olmuş ve askeri komutanlıkla yöneticilik aynı elde toplanmıştır. Karşılığını toprak rejiminde bulan askeri örgütlenme, taşra yönetim sisteminin temellerini oluşturmuş ve yönetim örgütü askeri hiyerarşiye göre biçimlenmiştir (Boztepe, 8).

Osmanlının kuruluşu zamanında, idari yapılanmanın temel birimi olarak “kaza” idari kademesi oluşturulmuş, her kazanın başına bir subaşı ve bir de kadı atanmıştır. Subaşı idari, mali ve askeri konularda; kadı ise adli konularda görevlendirilmiştir. Böylece ortaya çıkan iş bölümü, subaşı ile kadının birbirlerinden bağımsız fakat birbirlerini denetler konumunda olmalarıyla katı bir merkeziyetçilik uygulanmıştır.

Beylikten, İmparatorluğa geçişte sınırların genişlemesine bağlı olarak önce sancak sonra da eyalet, beylerbeyliği idari örgütlenmenin temel birimi olmuştur. Askeri amaçlar gözetilerek oluşturulan tımara sistemine dayalı yönetim biçiminde temel idari birim sancaktır. 14. yüzyıldan itibaren mülki bölümlenmenin esasını teşkil eden sancak ortaya çıkmış, Bizans İmparatorluğu’ndan alınan yerler tımara şeklinde uç beylerine bırakılırken “sancak” olarak adlandırılmıştır (Apan, 60).

Başlangıçta askeri örgütlenmeye uygun şekilde ülke “sancak” ya da “liva” adı verilen kademelere ayrılmış; devletin toprak sınırları genişledikçe taşra idaresinde de değişiklikler yapılmıştır. 1361'den sonra, Rumeli'deki fetihlerin artması, sancaklar üzerinde bir kontrolü gerekli kılmış; 1. Murat, lalası Şahin Paşa'yı ilk olarak Rumeli Beylerbeyi olarak tayin etmiştir. Böylece klasik Osmanlı idaresinde eyalet bir üst örgütlenmeden daha çok kontrolcü ve koordine edici fonksiyonlu bir birim olarak doğmuş ve idaresi de beylerbeyine verilmiştir(URL 7). Beylerbeyleri görev yaptıkları yerlerde merkezle iletişimin zor ve uzun zaman alması münasebetiyle yetki genişliği benzeri bir yetki kullanma hakkına sahip olmuşlardır. Bunun yanı sıra beylerbeyleri vezir rütbesinde olan görevlilerden atanmakla beraber sadrazamın ülke genelinde kullandığı yetkileri görev yaptıkları bölgelerde kullanmışlardır.

Osmanlı İmparatorluğu taşrada örgütlenirken mülki idarenin ilk örneklerini kullanmasının üç ana nedene dayandırmak mümkündür. Bunlar; vergi toplama, savaş zamanında asker teminin kolaylaştırılması ve iç güvenliğin tesis edilmesidir (Apan, 62-63).

Klasik Osmanlı döneminde bu merkeziyetçi yapı en genel hali ile 17. yüzyıl başlarına kadar ciddi bir sorun ile karşılaşmadan varlığını sürdürerek sistemli bir şekilde işletilebilmiştir(Boztepe, 2013: 1). Ancak Osmanlı'nın yükselme devrindeki gibi genişleyememesi ülkede ekonomik buhranların yaşanmasına yol açmıştır. Bu buhranlar ülke genelinde isyan ve ayaklanmaların yaşanmasını tetiklemiştir. İmparatorluk gerek ekonomik dar boğazı aşmak gerekse de söz konusu isyanları önleyebilmek için merkezi idare ve taşra idaresi üzerinde birçok reform hareketi gerçekleştirmiştir. Özellikle vergi toplama konusunda çıkan aksaklıkları önlemek üzere yapılan değişiklikler ile birlikte iltizam sistemi ortaya çıkmıştır. Bu sistemin sağlıklı işleyebilmesi için güçlü bir merkezi idarenin varlığı şarttır. Ancak merkezi idarenin taşra birimleri üzerindeki kontrolünde yaşanan sorunlar sistemde aksaklıklara o da toprak yönetim sisteminin bozulmasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra söz konusu dönemde yaşanan milliyetçilik akımının da etkisiyle artan ayaklanmaları önleyebilmek için taşra idaresi dahil tüm devlet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemine kadar taşra idare sistemi tümüyle merkeziyetçi anlayış altında örgütlenmiştir. Heper'e göre, kuruluş ve yükseliş dönemleri, Tanzimat sonrasıyla karşılaştırıldığında idari sistem daha patrimoniyal yani babadan oğula devir özelliği gösterir. Bu yapıda taşra idaresinin en büyük idari birimi “eyalet”ti. Eyaletler

“sancak”lara; sancaklar “kazalara”; kazalar ise “karyelere (köy)” ayrılmıştı. Osmanlı’nın kuruluşundan Tanzimat’a kadar bu yapılanmada temel idari birim “sancak” olmuş ve sancak temeline dayalı örgütlenme hızlıca çoğalan eyalet birimlerine karşın 19. yüzyıla kadar sürmüştür(Boztepe, 2).

İdari ve ekonomik alanda yaşanan gelişmelerin kendini iyice hissettirmeye başlamasıyla 19. yüzyıl Osmanlı Devletinde reformlar çağı olarak yerini almıştır. 3. Selim'in başlattığı yenilik hareketleri 2. Mahmut döneminde yoğunlaşmıştır. Ülkede Batılılaşma düşüncesinin yer etmeye başladığı bu çağda devlet idaresine modern anlamda girişimler damgasını vurmuştur. Reformların yapılabilmesi için öncelikle mali kaynağa ihtiyaç vardı. Ancak gelirlerin tespiti ve toplanabilmesi için de mali sistemin yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Bu maksatla, Tanzimat fermanı iltizam sistemi yerine düzgün bir vergilendirme sistemi öneriyordu (Lamba, 2010: 133). Bu vergilendirme sisteminin verimli olarak uygulanabilmesi de merkezi idarenin ülke sathında denetimini o da mevcut taşra yönetim anlayışında değişiklik yapılmasını zorunlu kılmaktaydı.

Tanzimat döneminde taşra teşkilatı yeniden düzenlenirken, kurumsal olarak Tanzimat öncesi dönemden farklı bir yapı benimsenmiş ancak temel hedef aynı kalmıştır. Bu yeni yapıda merkezi idarenin taşra örgütü üzerinde denetim kurabilmesine olanak sağlayacak örgüt ve işleyişler geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede taşra örgütlenmesi, 19. yüzyılda yapı ve işleyiş olarak tümüyle değiştirilmiş ve 1860'lı yıllarda önce Anadolu toprakları dışında, Lübnan'da ve Balkanlarda yürürlüğe konulan, daha sonra da tüm Osmanlı topraklarına yaygınlaştırılan ve Fransız “departement” sisteminden etkilenecek uygulamaya sokulan “il sistemi”ne geçilmiştir. Bu sistem günümüz merkezi yönetim taşra örgütlenmesine de biçim vermiştir (Boztepe, 9). Fransa’da uygulanan bu sistemin Osmanlı tarafından kabul görmesindeki temel etkenler ise illerin merkezi idare tarafından kontrolü kolay olmaları ve merkezi idareye başkaldıracak mali ve askeri yeterliliğe sahip olmaktan yoksun yapıda olmalarıdır.

Günümüz mülki idare ve yerel yönetim sistemlerinin kurulmasının başlangıcı, bir arada gelişmesi Tanzimatla mümkün olmuştur. Tanör'e göre Tanzimatla üç ayrı otorite kurulmuştur. Valiler ve idari otorite, ulema ve adli otorite, vergi tahsildarları-defterdarlar ve mali otorite. Tanzimat, adli ve mali konuların yanında ordunun da mülki idareden ayrılmasının başlangıcı olmuştur. Tanzimat ile merkeziyetçi anlayış kuvvetlenirken devlet idaresi, hem mali hem de mülki ve yerel yönetim sistemlerinin yeniden örgütlenmesi

anlamında etkilenme yaşamıştır. Bu dönemde Osmanlı'yı yönetenler, iktidarın paylaşılmasından endişe duyduğu için yerel yönetimleri kendisine yardımcı organlar olarak düşünmüş, işlev ve yetkilerini de buna göre belirlemişlerdir. Ortaya çıkan teşkilatlanma anlayışı çeşitli değişikliklere rağmen esasen İmparatorluğun son dönemine oradan da Cumhuriyet dönemine yansımıştır. İmparatorluğu yönetenler mülki idareye düzen vererek ayrılıkçı ve merkezkaç eğilimlerin önüne geçmeyi ve Avrupa'nın müdahalesini engellemeyi ya da en azından kabul edilebilir bir seviyeye çekmeyi amaçlamışlardır (Apan, 70).

Devletin düştüğü zor durumdan kurtarılabilmesi için gerçekleştirilen reform hareketleri Tanzimat sonrasında hem merkezde hem de taşra da önemli bir gelişim eğilimi kazandı. Bu gelişim eğilimi kapsamında yapılan ilk düzenleme mali alana ilişkindir. Yeni anlayışın uygulandığı eyaletlerin mali işleri vergi tahsildarlıklarına verilmiştir. Bundan sonra vergilerin merkezden atanan vergi tahsildarları tarafından toplanması ve doğrudan devlet hazinesine gönderilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca Tanzimat düzenlemelerinin ilk aşamada yürürlüğe girdiği belli eyaletlerde bir de vergi tahsildarlıkları meclisi oluşturulmuştur (Apan: 71). Babiâli Bürokratları, vergi konusunu ve miktarını saptamak için yapılacak nüfus ve emlak tahririnde ve vergilerin salınmasında her yerin ileri gelenlerine danışmayı ve onların yardımına başvurmayı gerekli görmüştür. Türk yönetim tarihinde yerel yönetimlerin ilk örneği sayılan ve bu nedenle oldukça önem verilen vergi tahsildarlıkları meclislerinin kurulma gerekçesi tabii ki yerel özerkliği ve demokrasiyi geliştirmek değildir. Vergi Tahsildarlıkları Meclisleri uygulamasıyla, yerel yöneticilerin vergi gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemeyi, vergi gelirlerini arttırmayı ve ayrıca ayaklanmalara ve isyanlara neden olan vergi dağıtımını ve toplanmasıyla ilgili sorunları çözmeyi amaçlamıştır. Ancak umulan olmamış; vergi tahsildarlıkları uygulamasından beklenen başarı sağlanamamıştır. 1840-1841 yıllarına ait vergi gelirlerinde büyük bir azalma olmuştur. İki yıl gibi bir süre de illerdeki vergi tahsildarlıkları kaldırılarak vergi toplama işleminde iltizam usulüne geçilmiş ve valilere mali görevler tekrar verilmiştir (URL 7).

Mustafa Reşit Paşa'ya göre idari teşkilatın Ferman'da yer alan prensiplere uygun olarak çalışabilmesi için valilerin geniş yetkilerine ve reaya üzerinde kullandıkları baskı usullerine son vermek gerekiyordu. Bu ise eyalet halkının yönetime katılmasını sağlamak ve valileri meşveret usulü ile iş görmeye zorlamakla mümkündü. Bu düşüncelerle hareket

eden Mustafa Reşit Paşa Tanzimat Fermanı'na dayanarak 1842 yılında taşra idaresini yeniden gözden geçirmiş ve temel mülki idare yapılanmasını koruyan ve doğrudan merkeze bağlı sancakların idaresini merkezi hükümetin atadığı “mutasarrıflara” bırakmış; doğrudan eyaletlere bağlı sancakların idaresini de kaymakamlara vermiştir. Diğer taraftan nüfus olarak ve refah düzeyi bakımından eşitlik sağlamak için sınırlar yeniden çizilmiş ve sancaklar kazalara bölünmüştür. Kazaların en az bir önemli köy veya kasabayı içine alan nahiyelere ayrılması ve “müdür” tarafından idare edilmesi hedeflenmiştir. Köylerin ise mahalli otoritelerin hazırladığı adaylar listesi içinden merkezi idarenin atadığı muhtarlar tarafından idaresi öngörülmüştür. 1842 tarihli düzenlemede valiler üzerinde sıkı bir denetim kurmak ve görevlerini kötüye kullanmalarını önlemek için vali, sürekli olarak sadrazamla haberleşmeye ve uygulamalarında Bab-ı Aliye hesap vermeye zorunlu tutulmuştur. Ayrıca mali ve askeri yetkilerini maiyetlerinde çalışan muhafız ve defterdar ile paylaşmak zorunda kalmıştır (Boztepe, 23). Bunun yanı sıra 1842 yılında taşra idaresinin her kademesinde halkın da dâhil olduğu idare meclisleri kurulmuştur.

Yukarıda da belirtildiği gibi, vilayet teşkilatının başında vali yer alıyordu. Valinin yanında eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, emniyet müdürü, umur-u hariciye müdürü, sertabip, baytar, defterdar gibi memurlar yer alıyordu. Ayrıca, bu görevlilerin katılımıyla, Büyük Meclis, oluşturulmuştu. Bu meclise, halktan seçilen müslüman ve gayrimüslim ikişer üye, her cemaatin ruhani liderleri ve sancaklardan gelen temsilciler dâhildi. Bu meclisler de aslında valinin yetkilerini kısmak adına yapılan değişikliklerdi. Muhassıl gönderilen sancak ve kazalarda, halkın temsilcileri ve yöneticilerden oluşan Büyük Meclisler ve muhassılı olmayan kaza ve kasabalarda ise Küçük Meclisler kurulmuştu. Vilayet merkezindeki bu meclise danışmadan valiler hiçbir iş yapamazdı (Karagül, 2013: 47-48).

1848 yılının sonlarında Meclisi Valay-ı Ahkâmı Adliye, uygulamada görülen sorunlara bakarak meclislerin yapısını ve çalışmalarını ayrıntılarıyla belirleyen bir talimatname hazırlamıştır. Talimat sadece “eyalet meclislerine” yönelik bir talimatmış gibi görünse de bu düzenleme sadece eyalet meclislerini değil Osmanlı'nın bütün mülki sistemiyle ilgili düzenlemeler içermektedir (URL 7). Bu düzenlemeyle yukarıda bahsedilen büyük meclisler yeniden ele alınarak bunlardan başka bir de eyalet meclisleri kuruldu. Bu meclis, hükümet tarafından atanan bir başkan, vali, hâkim (kadı, naib), kâtip, müftü, halk tarafından seçilecek dört müslim ve gayrimüslim halkın her grubunu temsilen birer kişiden oluşmaktaydı. Bu meclis cuma günleri dışında her gün toplanırdı ve bütün üyeler katılmak

zorundaydı (Karagöl: 52). Bunun yanı sıra 9 bölüm ve 68 maddeden oluşan yönetmelikle eyalet, sancak, kaza ve köy idaresi 1842'den sonra uygulanan değişiklikler de göz önünde tutularak yeniden belirlenmiş; her kademede ki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ilk kez sayılmıştır.

1 Ocak 1849'da yürürlüğe giren talimatname, taşrayı merkeze daha sıkı bağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu aşırı merkeziyetçi anlayış; taşra ile merkez arasındaki uzaklığı açmış, bürokrasi artmış, işlerin ortada kalmasına neden olmuştur. Süregelen rüşvet, zimmet, haksızlık gibi alışkanlıkların da önüne geçilememiştir. Bu aşırı merkeziyetçiliğin olumsuzluklarını ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852'de yeni bir düzenleme yapılmıştır ve valiler tekrardan vilayetlerin tek sorumlusu olmuşlardır (URL 7).

1856 tarihli Islahat Fermanı'ndan sonra ise eyalet idaresini yeniden düzenleme çabaları devam etmiştir. 1858 yılı sonlarına doğru Ali ve Fuat Paşalar eyaletler üzerinde ıslahat çalışması başlatmış ve çeşitli eyaletlere kontrol heyetleri göndermenin yanında yeni bir vilayet nizamnamesi hazırlığına girişmişlerdir. 22 Kasım 1858'de vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin görevlerini belirleyen bir talimat ile ülkenin aynı zamanda mülki kademelenmesi belirtilmiştir. Bu talimat ile ülke eyalet, liva, kaza ve köy olarak 4 kademeye ayrılmıştır. 1852 Fermanı'yla kurulan müstakil sancaklar muhafaza edilmiştir. Bu talimatname ile vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Kaymakam, valinin kullandığı yetkileri benzer biçimde kullanır hale getirilmiştir. Talimat valilerin görev ve yetkilerini ayrıntılı biçimde açıklamıştır. Bu görevlerin incelenmesinden valilerin o dönemde genel olarak; gözetim ve denetim, emniyeti sağlama, vergilerin toplanmasına yardımcı olma ve koordinasyon görevlerinin bulunduğu, askerlikle ilgili görevlerinin ordu komutanlarına bırakıldığı anlaşılmaktadır. Vali tüm konularda yetkili hale getirilirken ordu komutanlarıyla İstanbul'dan gönderilen maliye memurları ona karşı sorumlu kılınmıştır (Apan, 77).

1858 talimatından sonra 1861'de Lübnan için hazırlanan “Cebel-i Lübnan Nizamnamesi” ile Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik eyalet örgütlenmesinin dışına çıkan ilk taşra yapılanması ortaya çıkmıştır. Lübnan'da yaşanan karışıklıklar ve olayların etkisi, dış devletlerin de müdahalesi ile Osmanlı İmparatorluğu, bölgede ki egemenliğini korumak için 1861 yılında Lübnan'a özerk statü vermek durumunda kalmıştır. Bu doğrultuda hazırlanan nizamname ile Cebel-i Lübnan başkentten tayin edilecek bir mutasarrıf

tarafından yönetilecek ve bu mutasarrıfın başkanlığında Lübnan'daki etnik kesimlerin temsilcilerinden oluşan bir meclis görev yapacaktır.

Eylül 1864'te bazı küçük eklemelerle gözden geçirilen bu nizamname ile 1862 tarihli Osmanlı Vilayet Nizamnamesi'ne de ilham kaynağı olmuştur (Apan, 79). Burada 1789 ihtilali sonrası Fransız denemesinden çıkarılan ders ile sınırları yakın toprak alanlarında örgütlenen sayıca çok, hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimlerinin (departement) etkin ve katı bir merkezîyetçilik için en uygun taban olduğu görüşünden hareket edilmiştir. Böylece Tanzimat öncesi taşra idaresini şekillendiren “eyalet” sisteminden Fransız taşra idaresinden esinlenen “vilayet” sistemine geçilmiştir. Bu gelişimin sonucu olarak Tanzimat’tan önce “eyalet” veya “beylerbeylik” olarak anılan eyaletlere “vilayet” denilmeye başlanmış, eyaletin başındaki mülki-askeri sorumlu olan beylerbeyi de Tanzimat sonrası mülki ve askeri görevlerin ayrılmasıyla “vali” olarak tanımlanmaya başlamıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen bu düzenleme tüm ülke çapında yaygınlaştırılmadan önce bazı vilayetlerde pilot olarak uygulanmaya konmuştur (Boztepe, 7). İlk pilot uygulama mülki idare tarihinin en önemli valilerinin başında gelen Ahmet Mithat Paşanın vali olduğu Tuna Vilayeti olmuştur. Burada ki başarılı uygulamalar sonucunda vilayet sistemi tüm ülkeye yaygınlaştırılmıştır. Nizamname ile atanan yöneticilerin yanında birer idari meclis oluşturulmuştur. Meclisler danışma konumunda kalmış, memurlardan ve seçilmiş üyelerden oluşmuştur (Dönmez, 23).

1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat'tan sonra taşra idaresinde yapılan ilk sistemli düzenlemedir ve Ortaylı'nın deyişiyle “*Osmanlı'nın yönetim sistemini ete kemiğe büründüren temel belgedir.*” Fransız yönetim örgütlenmesini model alan nizamname özellikle mülki idarenin bugünkü haline gelmesi bakımından önem taşımaktadır. Nizamnamenin bir başka özelliği tüzel kişilik vermese de il genel meclisleri yoluyla yerel yönetim sistemini de ilk defa düzenlemiş olmasıdır. Vilayet nizamnamesi, vilayetlerin idaresini valilere, sancaklarınkini mutasarrıflara bırakırken, kaymakamları kaza idaresinin başı olarak belirlemiştir. Bu üç kademenin yanı sıra dördüncü kademe olarak da köyler bulunmaktadır. Bu nizamname ile vali en üst düzeyde hükümet temsilcisi konumu ile aynı zamanda denetleyici durumuna getirilmiştir. Tuna Vilayet Nizamnamesi ile başlayıp vilayet nizamnamesi ile devam eden yapının en önemli özelliklerinden birisi iki meclisli yapısıdır. Bu meclisler: Vilayet İdare Meclisi(İl İdare Kurulu) başkanı vali olan bu meclisin defterdar, mektupçu, umur-u ecnebiye müdürü, şeriye işleri müfettişi ile iki

Müslüman ve iki gayrimüslim olmak üzere toplam dokuz üyesi bulunmaktadır. Bu meclislerin görevleri uygulama, istişare, yargı, güvenlik ve bayındırlıkla ilgilidir. Vilayet İdare Meclisleri 1876 Kanun-u Esasi'de de yerini alarak 1913 yılına kadar çalışmasını aynı şekilde devam ettirmiştir (Apan,81-82). 1864 Nizamnamesi'nin getirdiği ikinci meclis ise Vilayet Umumi Meclisi (İl Genel Meclisi) dir. Bu meclis valinin başkanlığında her sancak tarafından seçilen iki Müslüman, iki gayrimüslim üyeden oluşacak ve yılda bir kez toplanacaktır. Kırk gün sürecek bu toplantıda vilayete bağlı liva, kaza ve karyelerin sınırlarında değişiklik yapılması, devlet yollarının yapım, bakım ve onarım işleri, kamu binalarının yapım ve onarımı, iktisat ve ticaretin gelişmesi, vergi işleri ve halkın bu konudaki dilek ve istekleri ele alınıp tartışılacaktı. Alınan kararlar yazılı olarak devlet merkezine bildirilecekti. Alınan kararlar Sultan'ın onayı olmadan yürürlüğe girmeyeceğinden vilayet umumi meclisleri gerçekte bir danışma organı düzeyinde kalmıştır. Vilayet umumi meclisi her ne kadar işlevsel sonuç doğurmasa da bugünkü il genel meclisinin temeli olmuştur (Boztepe, 28).

1864 Nizamnamesi'nin getirmiş olduğu diğer bir yenilik ise, yargı alanındaki taşra kuruluşlarıdır. Her vilayet, liva ve kaza için hukuk mahkemeleri ve ceza mahkemeleri kurulması öngörülmüyordu. Bu mahkemelere Şeyhülislam tarafından başkanlar atanacaktı. Ayrıca, hukuk mahkemelerinin diğer üyeleri seçilmiş gayrimüslim ve müslim üyelerden oluşacaktı. Bu nizamname ile yargı alanında yapılan diğer bir düzenleme ise, nizamiye mahkemeleri adı verilen meclislerin kurulması idi. Bu meclisler, daha sonra 1879 yılında bidayet ve istinaf mahkemeler adını almıştır (Karagül, 67).

Vilayet mevzuatının temelinde yer alan 1864 tarihli nizamname, 1867 yılındaki değişikliklerle son biçimine ulaşamamıştır. Gerekli görülen değişiklikler ve eksik kalan konular ilave edilerek 22 Ocak 1871 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” yayınlanmıştır (Çapar, 2014). 1871 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” 1864 yılında kurulan sistemin elde ettiği başarılar sonucunda büyük oranda aynı sistemi benimsemiş, 1864 Nizamnamesi'nin belirsiz hususlarına açıklık getirmiştir (Boztepe, 8).

1871 Nizamnamesi'nde göze ilk çarpan yenilik, idari bölmenin açık bir biçimde beşe çıkarılmasıdır. Birinci maddede vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere ve nahiyelerin de köylere ayrılacağı belirtilmiştir. 1864 Nizamnamesi'nde anlaşılmaz olan “nahiye” birimi 1871 de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu nizamnamede

vilayetin mülki amiri yine validir. Valilik makamı Nizamnamenin on üç maddesiyle düzenlenmiş; görevleri artmış; idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerine bayındırlık, eğitim, ceza ve hukuk ile ilgili görevler eklenmiştir. Ayrıca “vali yardımcılığı” kurumu getirilmiştir. Vali yardımcısı valinin yokluğunda ona vekâlet edecek, vilayetteki yazışmaları yürütecek, valinin tüm görevlerinde ona yardımcı olacak, valinin onayından geçmesi gereken evrakların özetlerini hazırlayacak ve daha sonra bunların kayıtlarını saklayacaktır. Bunun yanı sıra 1871 Nizamnamesi ile 1864 Nizamnamesi’yle vilayet idare sisteminde yer bulan memurlara yenileri eklenmiştir. Bunlar, eğitim müdürü, tarik emini, defter-i hakini müdürü, emlak ve nüfus memuru, vakıf müdürü ve alaybeyi idi(URL 7).

1871 Vilayet Nizamnamesi 1913 yılına kadar yürürlükte kaldı. Bu nizamname, sivil bürokrasi etkisinin başkent dışındaki idari kademelere yaygınlaşmasına ve halk unsurunun siyasi ve idari süreçlere katılım boyutunun artması nedeniyle bir dönüm noktası olarak görülebilir (Çapar, 2014).

İlk Osmanlı Anayasası olan 1876 Anayasası da taşra idaresiyle ilgili konuları kapsamına alarak 108. ve 110. maddeleri içerisinde düzenlemiştir. Anayasa taşra idaresinin fiziki yapılanması bakımından Fransız yönetim geleneğini korumuş, esasen 1871 yılında kabul edilen taşra idaresine ilişkin ilkeler 1876 Anayasası’nda yapılan birkaç küçük değişiklikle aynıyla benimsenmiştir. Kanuni Esasi’ye göre vilayet idaresi yetki genişliği temeline dayanmakta, görevlerin ayrılığı ve iş bölümü ilkesi benimsenmektedir. Anayasaya yetki genişliği ve görevlerin ayrımı biçiminde giren bu yönetim esası, valilerin yetkilerinde genişlemeyi ve görev ayrımı kavramıyla da aslında “âdem-i merkeziyet” ilkesini anlatmak istemiştir.

1876 yılında taşra teşkilatı bakımından yaşanan önemli diğer bir gelişme ise yabancı devletlerin etkisiyle çıkarılan “Nahiye Nizamnamesi” dir. Nizamname, nahiye müdür ve muavinlerinin seçimle işbaşına gelmesini öngörmektedir. Nizamnameye göre yerleşim alanındaki nüfus gayrimüslimse müdür ve muavini gayrimüslimler arasından seçilecektir. Nahiye halkı karışık ise müdür çoğunluktaki din mensupları, muavini de azınlıktaki din mensupları tarafından belirlenecektir. Ayrıca nahiye meclislerine etnik ve dini grupların belirli oranlarda katılmaları öngörülmüştü (Boztepe, 8).

Kanun-ı Esasi’nin getirdiği ilkelere göre 2. Meşrutiyet Döneminde hazırlanan vilayet idaresi ile ilgili kanun tasarısı Meclis-i Mebusan’dan geçmediğinde, Kanun-i Esasi’ye

uygun olarak “Hükümet Kararı” ile 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat”adıyla geçici kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun “İdare-i Umumiye-i Vilayet”ve “İdare-i Hususiye-i Vilayet” yani il genel idaresi ve il özel idaresi başlıkları altında iki bölümden oluşmaktaydı. 1913 yılındaki yasal düzenleme, genel yönetim bakımından önemli bir değişiklik öngörmemiştir. Vilayet, liva, kaza ve nahiye mülki kademelerinin başı ve mercii sırasıyla vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürüdür. Vali her bakanlığının vekili ve temsilcisidir. Ayrıca yasanın 2. maddesinde bir vilayete ilhak edilmemiş, bağlanmamış bütün müstakil livaların vilayet hükmünde olduğu belirtilmiştir. Mülki idare konusunda Osmanlı'nın 2. Meşrutiyet döneminde 1913 yılında geçici kanun ile yapılan düzenleme, Türkiye Cumhuriyeti'ne miras olarak kalmıştır. Bu yasal düzenlemenin ilin genel idaresini yani il idaresini düzenleyen bölümü 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. İl özel idaresini düzenleyen ikinci bölüm ise 1921'den günümüze 30 defa değişikliğe uğramış, en kapsamlı değişikliği 1987'de görmüş ve adı il özel idare kanunu olarak değiştirilmiştir. Sonuç olarak, söz konusu kanun ancak 2005 yılında kabul edilen 5301 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (Çapar, 2014).

2.1.1.2. Cumhuriyet Dönemindeki Gelişim Süreci

1921'de kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Hükümeti ve sonrasında Cumhuriyet Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idaresi ve bürokrasisi üzerinde inşa edilmiştir. Bu süreçte 1913 tarihli geçici kanundan sonra mülki idareyle ilgili olarak yapılan en önemli düzenleme 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'dur (Apan, 97). 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, il idaresini yeniden düzenlemiştir (Dönmez, 24). 24 maddeden oluşan Anayasa'nın “idare” başlıklı 10. maddesinde “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalarda nahiyelerden terekkep eder*” diyerek mülki bölmenin nasıl olduğunu belirtmiştir. (1921 Anayasası) Tüzel kişilik verilen illerin başına ise TBMM'yi temsil etmek üzere valilerin atanması ve illerin idaresinde “vilayet şurası” ve daire müdürlerinden oluşan “idare heyeti”nin de oluşturulması öngörülmüştür. Buna paralel olarak illerin kazaların birleşmesinden meydana geldiği ve başında kaymakamların bulunacağı hükme bağlanmıştır. Kaymakamlar ise TBMM tarafından atanacak ve valinin hiyerarşik denetimine tabi olacaktır (Boztepe, 33).

Anayasa ile sancak yapısı son bulmuştur. Âdem-i merkeziyetçiliği geniş olarak ele alan ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerel hizmetlerin önemini vurgulayan anayasa aslında Türk yönetim tarihi bakımından büyük öneme sahiptir (Lamba, 138). İldeki eğitim, sağlık, imar, vakıf ve ilde kurulu meclislerin çalışmalarından ve diğer tüm işlerden vali sorumlu tutulmaktadır. Kanun bakımından bakıldığımızda, yetki genişliğine ilişkin bir düzenleme yer almaması dikkat çekici olsa da 10. maddesiyle mülki idareye gerekli zemin sağlanmaktaydı (Apan, 98).

1924 tarihli Anayasa'da, 1921 tarihli Anayasa'da yapılan mülki tasnifi kabul etmiş bunun dışında bir düzenlemeye gitmemiştir. Ancak 1921 Anayasası ile il ve nahiyelere verilen tüzel kişiliği köylere de tanımıştır. Yine aynı Anayasanın 91. maddesinde *“illerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur”*(1924 Anayasası Madde: 91) diyerek yetki genişliğini tanıyarak valilere hareket serbestliği tanımıştır.

1921 ve 1924 Anayasalarında oluşturulan bu yeni idari bölme ile yürürlükteki 1913 tarihli Vilayet Kanunu arasında meydana gelen çelişki de 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı *“Vilayet İdaresi Kanunu”* 1913 tarihli Kanun'un ilgili birinci bölüm hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. 1924 Anayasası'nın 89. maddesi doğrultusunda idari bölümler vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiyenin de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir. Yani bu anayasanın farkı nahiye (bucak) teşkilatlarından sonra kasaba ve köyleri de mülki idare kademesi olarak anmasıdır bu durum 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'na aynıyla intikal ettirilmiştir.

1426 sayılı kanun merkeziyetçiliği kurgularken Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde ortaya çıkan merkeziyetçi-âdem-i merkeziyetçi anlayış çekişmesinde merkezçiliği savunan görüşlerin ağır bastığını göstermiştir.

1924 Anayasası'nın 89. maddesinde söz edilen hususlar 1426 sayılı kanunun 1. maddesinde aynıyla tekrarlanmıştır. İl ve ilçelerin kanunla, nahiyelerin ise İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kurulması hükmüne bağlanmıştır. 6 fasıl ve 71 maddeden oluşan bu kanunun getirdiği düzenlemeler ana başlıkları ile şu şekildedir:

Vali ve il idaresi: Kanunun 3. maddesinde valiyi il idaresinin başı, ilde devletin ve her bakanlığın temsilcisi, bakanlıkların idari ve siyasi yürütme organı olarak ilin genel idaresinden sorumlu tutmuştur. Bu düzenleme valinin konumunu iyice belirginleştirmiş, valiler gerçek bir merkez memuru konumuna oturtulmuştur. Kanunun 4. maddesi uyarınca,

hükümet gerekli yerlerde vali muavini bulundurmakla yetkili kılınmış ve vali yardımcılarının görevleri valinin verdiği işleri yapmak ve bulunmadıkları zaman valiye vekâlet etmek olarak tespit edilmiştir. Kanunun ilginç olan özelliği 5. maddesinde il idare şube başkanlarının kimler olduğunu ayrıntılı olarak saymasıdır.

İl İdare Kurulu: kanunun 58. maddesi uyarınca her ilde bir il idare kurulu bulunurken, kurula vali veya bulunmadığı zamanlarda vali muavini başkanlık etmektedir. Kurulun idari, danışma ve adli olmak üzere üç çeşit görevi bulunmaktadır (Apan, 103).

Kaymakam ve İlçe İdaresi: ilçe idaresinin başındaki kaymakamların görevleri ile ilçe idare kurulunun görevleri ilde valinin ve il idare kurulunun görevleri ile paralellik arz etmektedir.

Nahiyeler: ilçeler nahiyelere bölünürken başına en yüksek kamu görevlisi olarak nahiye müdürü atanmıştır. 52. maddeye göre nahiye müdürünün görevleri kaymakamın görevleri ile paralellik göstermektedir. 7. maddeye göre emniyet ya da jandarma sorumluları ile hükümet tabibi, nahiye müdürü ile birlikte çalışan kamu görevlileridir.

Kanunla, merkezdeki bakanlıkların illerde de birim kurmaları sağlanarak valinin yükünün hafifletilmesi düşünülmüştür. Böylelikle hem merkezi idarenin küçük bir modeli taşrada kurulmakta hem de ülke genelinde bakanlıkların çalışma alanları belirlenmektedir. Kanunla valinin danışma, idari ve denetim görevleri ayrıntılı olarak tanımlanmış ve kurumlar arası ilişkiler düzenlenerek etkin çalışması sağlanmıştır. Vali, her bakana karşı ayrı ayrı sorumlu tutulmuştur.

Merkez-yerel mücadelelerinde yerel lehine olan güçler özellikle 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun çıkarılması sırasında tekrar dile getirilmiş ama merkez 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'yla kurduğu katı merkeziyetçi yapının tezahürü olan anlayışını değiştirmemiştir (Apan, 103-104).

1426 sayılı Kanun'un getirdiği ilke ve esasların, yayımlanan başka kanunlarla belirgin bir şekilde işlevsizleşmesi sebebiyle 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe sokulmuştur. Günümüzde birçok maddesinin çeşitli yasal düzenlemeler aracılığıyla işlevsellikten yoksun bırakıldığı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu mülki idare sisteminin esasını oluşturur ve yürürlükten kaldırdığı 1426 sayılı kanun gibi yalnızca il genel idaresine ilişkin düzenlemeleri içerir.

1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1426 sayılı Kanunun Türkçeleştirilmiş düzeltmesini yapmıştır. Bu Kanun'la vilayet yerine il, kaza yerine ilçe ve nahiye yerine bucak kavramları kullanılmaya başlamıştır (URL 7). İl idaresinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına dayandığı belirtilen kanunda il idaresinin başında vali, ilçe idaresinin başında kaymakam ve bucak idaresinin başında bucak müdürü bulunması öngörülmüştür (Çapar, 2014).

5442 sayılı yasa ile valiler, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olarak tanımlanmanın yanı sıra tüm bakanlıkların da temsilcisi, idari ve siyasi yürütme aracı olarak tanımlanmışlardır. Aynı yasada kaymakamlara devlet temsili verilmemiş olup; kaymakamlar hükümetin temsilcisi olarak konumlandırılmışlardır.

Mülki idare sistemi bakımından 1961 Anayasa'sında, 1924 Anayasa'sına göre ciddi bir takım farklılıklar göze çarpmaktadır. İlk olarak 1924 Anayasa'sında mülki idare bölümleri sayılmasına rağmen 1961 Anayasa'sında sadece iller belirtilmiş, illerin diğer kademeli bölümlere ayrılmasını ön görerek bir anlamda kanun koyucuya bir takdir yetkisi tanınmıştır. İkinci olarak 1924 Anayasa'sında il idaresinin esasları olarak belirlenen yetki genişliği prensibinin korunmasına karşın yönetimde görev ayrımına yer verilmemiştir. Üçüncü olarak, 1961 Anayasa'sında illerin kuruluşunda 1924 Anayasa'sında olmayan “kamu hizmetlerinin gereklerine göre” ibaresi de eklenmiştir. Son ve önemli bir farklılık ise birden çok ili içine alabilen ve yetki genişliğine sahip bölge kuruluşlarının kurulabileceğine ilişkin hükümdür. Böylece genel idarenin üzerine aldığı hizmetlerin taşra da sadece mülki idare amire eliyle değil de bölge idare kuruluşlarıyla gerçekleştirilebileceği hükme bağlanmıştır.

Günümüzde Türk idare yapılanması içinde mülki taksimatı şekillendiren en üst kaynak 1982 Anayasa'sı olup, genel idarenin taşra teşkilatı ile ilgili temel ilkeler 126. maddesinde yer almıştır. Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Yani merkezi idarenin taşra yapılanmasına ilişkin olarak “mülki idare” bölümleri ve “bölge” idareleri olmak üzere iki tür teşkilatlanma şekli öngörmüştür (Boztepe, 36-37).

Sonuç olarak günümüzde ki mülki idare sisteminin üzerine inşa edildiği kanun 5442 sayılı kanundur. Ancak yapmış olduğu mülki kademe tasnifinde mülki birim olarak ifade edilen bucak idaresi günümüzde uygulama alanı bulamamaktadır. Bunun yanı sıra yapılan özel yasalar vasıtasıyla birçok hükmü işleyemez hale getirilmesinin yanında kanunun çıktığı dönemde bulunan güçlü merkezi idare eğiliminin bugün için önemini kaybetmiş olması yasanın uygulanabilirliğini zayıflatmaktadır. Bu münasebetle kanaatimce yeni bir yasal düzenlemeyle mülki bölmenin fiili duruma uygun olarak güncellenmesi ve günümüz eğilimleri dikkate alınarak diğer yasalar tarafından işlevselselliği sorgulanabilir hale getirilemeyecek bir il idaresi kanununa ihtiyaç duyulmaktadır. En nihayetinde işlevsel olmayan bir il idaresi ile etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumu gerçekleştirmek mümkün değildir.

2.2. Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Statüsü

1864 tarihli Nizamnameye kadar çeşitli ad ve yetkilere sahip mülki idare amirliği benzeri pozisyonlarda görev yapan taşra idarecileri olsa da bugünkü anlamıyla mülki idare amirliğinin ortaya çıkışı 1864 tarihli Nizamnameye ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine dayanır. Bu düzenlemelerden sonra hangi mülki birimin hangi yönetici tarafından idare edileceği daha önce de belirttiğimiz gibi kurala bağlanmış bulunmaktadır (Şirin, 2011: 45-46).

Mülki idare amirliği mesleğinin Cumhuriyet sonrasındaki konumunu belirleyen temel yasal düzenlemeler 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Kanunu'dur. 1700 sayılı yasanın dâhiliye memurlarının derece ve sınıflarının sayıldığı birinci maddesinde mülki idare amirleri ve diğer dâhiliye memurlarının seçimi ve atama usulleri sayılmış; yine bu yasanın beşinci maddesinde dâhiliye memurlarının seçimi ve atama usulleri düzenlenmiştir. 5442 sayılı yasada “mülki idare amirinin” genel bir tanımı yapılmamış, ilgili maddelerde statülere yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. 3152 sayılı yasada ise ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı merkez örgütü ve bu arada hukuk müşavirleri ve valilerin merkezde görevlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır (URL 7).

Yasal olarak bir mülki idare amirliği tanımı yapılmamış olmasına rağmen; mülki idare amiri birçok şekilde tanımlanmakta ve her tanımda farklı özellikler ön plana çıkartılmaktadır. Örneğin “*Merkezi idarenin taşraya uzanan en uç noktası ve halkla en*

yakından ilişkili görevlisi... Günün en büyük bölümü halkla yüz yüze ilişkide geçen” kişi biçimindeki tanımda bu mesleğin “halkla olan ilişki” vurgulanmaktadır. Yurttaşların ve mülki idare amirlerinin “ideal mülki idare amiri” tanımında öne çıkan özellikler ise “yansız, dürüst, adil olma, halkla içice olma, girişimci, yatırımcı ve iyi yönetici” olarak karşımıza çıkmaktadır (Emre ve Diğerleri, 2003: 5-6).

Mülki idare amirliği, kurumsal niteliğinin yanı sıra-üstelik bazen zaman daha çok-kişisel özelliklerin ön plana çıktığı; bu nedenle de meslek üyeleri olarak kişilikleriyle kaymakam ve valilerin yurttaşlarda iz bıraktığı bir meslek dalıdır. A. Ceylan, mesleğin bu özelliğini 1970'lerde şu sözlerle ifade etmektedir: *“Bugün Anadolu’nun hangi ilçe veya köyüne gidilirse gidilsin halkın büyük çoğunluğu herhalde, üç dört kaymakamın ismini vererek gördükleri hizmetleri, yarattıkları adalet ve eşitlik ortamını büyük bir özlem, saygınlıkla anlatacaktır.”* hizmetleriyle, kişilikleriyle ve meslek üyelerinde izler bırakan birçok mülki idare amirinin, meslek üyelerince hazırlanan çok sayıda makale ve kitaba konu olması da mesleğin bu ayırıcı özelliğini ortaya koymaktadır (Emre ve Diğerleri: 9).

Tanımı ve vatandaş üzerindeki algısı üzerinde durmuş olduğumuz mülki idare amirlerinin ve İçişleri Bakanlığında görevli memurların atanma, yetiştirilme usul ve esaslarını düzenleyen yasa 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunudur. Bu yasanın Dâhiliye memurlarının derece ve sınıflarının sayıldığı birinci maddesinde mülki idare amirleri ve diğer Dâhiliye memurları tek tek sayılmış; yine bu yasanın beşinci maddesinde Dâhiliye memurlarının seçimi ve tayin usulleri düzenlenmiştir. Bu çerçevede bu yasa sadece mülki idare amirlerinin hukuki statülerini düzenleyen bir yasa değildir. Esas olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan tüm devlet memurlarını kapsamaktadır. Ancak bu yasa ile valiler, kaymakamlar, vali yardımcılar, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri ve kaymakam adayları ve bunların mesleğe alınma şekilleri ile sınıf ve dereceleri hüküm altına alınmıştır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ise meslek mensuplarının hukuki statüleri bakımından ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı merkez örgütü ve bu arada hukuk müşavirleri ve valilerin merkezde görevlendirilmesi ile ilgili düzenlemeleri içermektedir (Boztepe, 115).

Mülki idare amirliği sisteminin anayasası diyebileceğimiz 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu il idare sisteminin ayrıntılarını göstermekle (Dönmez, 25) beraber mülki idare amirliğinin

tanımını yapmak yerine hukuki statülerini ve görevlerini tek tek saymakla yetinmiştir. Adı geçen kanunun 4. maddesinde “*İl genel idaresinin başı ve mercii validir*” demek suretiyle taşradaki en büyük mülki idare amiri olarak “valilik” statüsünü düzenlemiştir. Aynı kanunun 5. maddesinde “*İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur*” hükmünü getirmiştir. Maddenin son fıkrasında, “*vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir*” demek suretiyle, bu konumda çalışacak memurların da mülki idare amirliği statüsünde olmaları şart koşulmuştur.

Kaymakamların mesleğe alınmaları ve atanmaları, daha önce de belirtildiği üzere 1700 satılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun 2 ve 3. maddelerinde düzenlenmiştir. Ancak mesleki statüleri ve sahip oldukları yetkilerin yanında, atanma şekilleri de 5442 sayılı yasada belirtilmiştir. Buna göre Madde 29'da “*Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiğiyle tayin olunur*”. Tayin konusuyla ilgili en önemli düzenlemelerden biri de 1986 tarihli, Mülki İdare Amirliği Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğidir (MİATDY). Bu düzenleme yasa olmamasına rağmen meslek bakımından son derece işlevsel bir uygulamaya sahiptir (Şirin, 47). Bu yönetmeliğin ikinci maddesinde; müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdür ve bu seviyede ki birim başkanları, mülkiye müfettişleri ve kaymakam adayları dışındaki mülki idare amirlerini içermediği ve meslek mensuplarının; coğrafi bölgelerde ve hizmet gruplarındaki hizmet sürelerini, il ve ilçe ile eşdeğer görevler arası atanma ve yer değiştirmelerindeki usul ve koşullar ile bunlara ilişkin hükümleri kapsadığı ifade edilmektedir. Yine aynı yönetmeliğin 4 ve 5. maddelerine göre sosyal, kültürel, coğrafi ve ekonomik şartlar ile hizmet gerekleri dikkate alınmak suretiyle; iller, meslek mensuplarının (vali yardımcısı ve hukuk işleri müdürlerinin) atanma ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere; birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü sınıf olmak üzere dört sınıfa, ilçeler ise meslek mensuplarının atanma ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere; birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı sınıf olarak altı sınıfa ayrılmış (MİATDY Madde 2, 4, 5) olmakla beraber her derecedeki yerde ne kadar süre ile göre yapılacağı da ayrıca belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ise 36. maddesinde mülki idare amirliğini hizmet sınıflarından biri olarak ayrıca düzenlenmiş ve “*Valiler ile kaymakamlar ile bu*

sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında çalışanları ve kaymakam adaylarını” mülki idare amirliği hizmetler sınıfının kapsamına almıştır. Buradan anlatıldığı üzere 657 sayılı yasa mülki idare amirlerini tek tek saymamıştır. Ancak 36. maddesinin tanımından hareketle mülki idare amirleri; valiler, mesleğe yarışma sınavı ile giren kaymakam adayları ile özel yasalardaki hükümlere göre belirli sürelerin sonunda yeterlilik sınavını vermek suretiyle kaymakam unvanını alan kaymakamlar, vali yardımcılar, hukuk işleri müdürleri ile İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında çalışan kamu görevlileri olarak tanımlanabilir (Boztepe, 116).

Tüm bunların yanı sıra 2006 yılında yasalaşarak yürürlüğe alınan 1. sınıf mülki idari amirliği uygulaması meslek mensuplarının özlük haklarında iyileştirme sağladığı gibi vali atamalarını da mülki idari amirleri bakımından belli bir şartta bağlamıştır. Bu düzenlemeye göre kaymakam adaylığı dâhil 15 yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıklarını birinci dereceden alan ve istenen diğer şartları taşıyanlar İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni kararıyla 1. sınıf mülki idare amirliğine ayrılabilirler. Birinci sınıfa ayrılan mülki idare amirleri 5800 ek göstergeyi hak kazanmakla beraber aynı zamanda vali, İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, kurul başkanı ve 1. hukuk müşaviri olarak atanmak için gerekli mesleki şartlara bu şartları kaybetmemiş olmaları koşuluyla haiz olmaktadır.

Tüm bu anlatılanlardan da anlaşıldığı üzere mülki idare amirliği mesleğinin statüsüyle ilgili tüm konuları kapsayan tek bir yasal düzenleme mevcut değildir. Bu da var olan düzenlemelerin dağınık ve tutarsız bir halde var olmalarına yol açmaktadır. Dolayısıyla mülki idare amirliği gibi idari teşkilatımızın en önemli yapı taşlarından biri oluşturan bir mesleğin hukuki statüsünü, mali ve sosyal haklarını düzenleyen bir yasaya ihtiyaç vardır.

2.3. Mülki İdare Amirleri

Daha önce de belirtildiği üzere 657 sayılı DMK'nin hizmet sınıflarının tasnifini düzenleyen 36. maddesine göre “*Valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurları'nı*” (657 DMK Madde 36) kapsamaktadır. Ancak çalışmada mülki idare amiri tabiri, doğrudan il ve ilçe idarelerinin başı olması sıfatıyla, dar anlamda, sadece vali ve kaymakamı içine alacak şekilde kullanılacaktır (Dönmez, 29).

2.3.1. Vali

Valilik istisnai bir memurluktur. Bu nedenle mülki idare amirleri hizmetleri sınıfı dışında bu pozisyona atama gerçekleştirilmesi durumunda valiliğe atananlar atama tarihinden itibaren bu sınıfa girmiş olurlar. (Boztepe, 124). Devletin ve hükümetin temsilcisi ve her bakanın temsilcisi olması sıfatıyla vali; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 4. maddesi “*İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde gereği kadar müdürlük bulunur. Bu müdürlüklerin her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunun emri altında çalışanlar ilin ikinci derece memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altında çalışır. Hâkimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve kurumlar, askerlik daire ve şubeleri bu madde hükmünden müstesnadır.* hükmünü ihtiva etmektedir. İl idaresinin başı olmasının yanı sıra bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başı ve temsilcisi olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununda sahip olduğu rolle vali merkezi idare ve yerel idare arasında denge sağlama fonksiyonuna da sahiptir. Ancak 2014 yılında yasalaşan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunla 30 büyükşehir belediyesi olan ilde il özel idarelerinin kaldırılması sonucu söz konusu illerde valilerin bu fonksiyonu yerine getirmeleri fiziki olarak ortadan kaldırılmıştır.

Valilerin ilde hükümetin temsilcisi olması yetki genişliği ilkesinin bir sonucudur. Valiler, idare hukukunun yetki genişliği ilkesi uyarınca, en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır. Başkentte Bakanlar Kurulu’nda var olabilen yetkiler, illerde valide toplanmış olduğu gibi; bir yandan idari vesayet, diğer taraftan da genel kolluk yetkisi sayesinde ilde bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir (Boztepe, 126). Bu yetkiyi valiler tespit edilen mevzuatın ilde uygulanması temin etmek üzere valilere genel emir çıkarma yetkisini vermektedir.

2.3.2. Kaymakam

Sözlük anlamı olarak “kaymakam” kelimesi, kaim/kayım ile makam kelimesinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Osmanlı döneminde kaim makam olarak yazılırdı ve “makamın yerine geçen, yerini tutan, onun vekili” anlamında kullanılırdı. Bu anlamıyla

eyalet valisinin sancaktaki vekili ve sancakların en büyük mülki idare amiri olarak “kaymakam” tabiri ilk olarak 1842 yılında resmen kullanılmaya başlanmıştır (Boztepe, 131).

Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Başka bir anlatımla kaymakamlık, özel bir statü ile de düzenlenen bir kariyer olması nedeniyle validen farklı olarak, görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği ve emeklilik hakkından yararlanan tam bir devlet memurudur (Karasu, 2002: 119).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 27. maddesinde ilçe idaresinin başı ve merci olarak tanımlanan kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden sorumludur. İlçe idaresi adli ve askeri teşkilat dışında kaymakamın emri altında çalışır. Buradan da anlatıldığı üzere ilçe düzeyinde genel idaresin başı olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak hükümeti temsil etmektedir. Bu nedenle kural olarak vali devlet tüzel kişiliği adına her türlü işlem yapabilme yetkisine sahip olmasına karşılık kaymakamın böyle bir yetkisi yoktur. Kaymakam, ancak kanunlarda açık yetki verildiği hallerde devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilme yetkisine sahiptir. Kaymakamların devleti temsil yetkisi olmadığı gibi hükümetin siyasi yürütme vasıtası olmak fonksiyonu da yoktur. Yalnızca hükümetin temsilcisi sıfatıyla valinin emir ve direktifi altında icrai işleri yürütürler (Boztepe, 134).

Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdikiyle tayin olunur. Görüldüğü gibi devlet örgütünün ilçe düzeyindeki en üst yöneticisi olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak ilçede hükümetin temsilcisidir. Kaymakamlık bağımsız bir makam değil, kaim-i makam’dır. Diğer bir anlatımla ilde devletin gerçek kudretini kullanan valilik makamının ilçedeki uzantısı olup vali ile özdeştir ve onunla bütünleşmiştir (Karasu, 119).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİVİL GÖZETİM KAVRAMI ve SİVİL GÖZETİMİN GEREKLİLİĞİ

3.1. Sivil Gözetim Kavramı ve Sivil Gözetimin Gerekliliği

Son yıllarda kamu yönetiminde katılımcılığa ve ortaklığa dayalı “çok aktörlü yönetim” anlayışını ifade etmek için yönetim kavramı kullanılmaktadır. Yönetişim yurttaşların ve yurttaş kümelerinin çıkarlarını korumalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve ayrılıklarını göstermelerini sağlayan mekanizmaları, süreçleri ve kurumları içermektedir (Sözen ve Algan, 2009: 12). Ulusal ve uluslararası alanda bazı insan hakları belgeleri, sözleşmeler ve kararlarda iyi yönetim ile doğrudan ya da dolaylı düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler ışığında iyi yönetim özellikle şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında standartlar olduğundan söz edilebilir (Sözen ve Algan, 17).

Türkiye’de gerek AB uyum süreci münasebetiyle yapması gereken düzenlemeler gerekse de muasır medeniyetler seviyesine çıkma ideali doğrultusunda şeffaflık ve hesap verilebilirliğin tesis edilmesi gereken en önemli alanların başında gelen iç güvenlik sektörü ve kolluk birimleri konularında bir takım çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda İç Güvenlik Sektörünün Sivil Denetiminin Geliştirilmesi Projesi Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmekte, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının teknik desteği ile İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı, 2010: 1). Bu proje ile ülkemizde ki kolluk hizmetlerinin AB normlarına ve standartlarına uygun hale getirilerek, bu konuda ki şeffaflığın, insan haklarına uygunluğun, sivil toplumun katılımının temini ve kolluk kuvvetlerin vali ve kaymakamlar tarafından sivil gözetiminin temini sağlanmaya çalışılmaktadır.

Demokratik bir toplumda, kolluk hizmet sunduğu toplum ile işbirliği içinde, etkin bir kamu güvenliği sunarak, kişilerin güvenlik gereksinimlerine ve kaygılarına yanıt verme çabası içindedir. Bu amaçla kolluğa zor kullanma dâhil bazı yetkiler verilmiştir. Fakat “yetki”, “güç” anlamına geldiğinden, her zaman kötüye kullanılabilme tehlikesini de içinde barındırmaktadır. Bu nedenle kontrol edilmelidir. Gerçekten, kolluk varlık amacının dışına çıkarak ve güvenlik önceliklerini çarpıtarak, yetkilerini, korumayı amaçladıkları toplumun

değil, siyasi iktidarın, bürokratların, çıkar gruplarının ve kurumun çıkarları için kullanma eğilimi içine girebilirler. Aynı şekilde pek çok ülkede olduğu gibi, askerin sağladığı güvenliğe karşı geliştirilen ön yargı, hükümeti polis kuvvetlerine gereğinden fazla yakın durmaya (Eryılmaz, 2009: 15) itebileceği gibi legal görünümlü illegal yapılar tarafından meşru siyasi otoriteye karşı bir araç olarak da kullanılabilir.

Kolluk kuvvetlerinde biraz önce belirtilen hususların sunulan hizmetin aksamasına sebep olabileceği gibi güvenlik kuvveti mensuplarının büyük bir çoğunluğunun, özellikle emir verme ve karar alma mekanizmalarında bulunanların, 13-14 yaşlarında mesleğe (Engin, 2008: 85) giriyor olmaları bir başka problemle karşılaşma ihtimalini de doğurmaktaydı. Kolluk personeli küçük yaşlardan itibaren ailelerinden ve sivil hayattan kopuk bir şekilde çocukluk ve gençlik dönemlerinin önemli bir bölümünü üniformalı ve hiyerarşik ilişkilerin büyük önem arz ettiği yatılı ortamlarında geçirmektedirler. Görevlerinin tamamını hiyerarşik ilişkiler ağı geçiren kolluk kuvvetleri mensupları, aile yaşamlarını da yine hiyerarşik ilişkilerin yoğun olduğu kurum lojmanlarında sürdürmektedirler.

Mesleki sosyalleşme görev ve aile yaşamıyla sınırlı kalmayıp; bunun dışında kalan sosyal yaşam; askeri gazino, alışveriş merkezi, ordu/polis evi ve askeri/polis tatil kampları gibi mekân ve ortamlar da gerçekleşmektedir. Mevcut durum güvenlik kurumlarının sivil toplum ve bireylerle ilişkilerinde bir kurumsal alt kültür çatışması yaşadığı görülmektedir. Daha farklı bir ifadeyle militer personel ve sivil ilişkilerinde bir rol çatışması sorunu yaşanmaktadır. Hatta kurumsal paranoya, üniformalı kurumlar içinde üst düzey makamlarda görev yapan sivil personele bile pek güvenilmemesi (Engin, 86-87) gibi olumsuz sonuçlara sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra kurumsal sosyalleşme kurum personeli tarafından yapılan yanlış eylem ve uygulamaların kurumsal itibarı zedeleyeceği endişesiyle gerekli inceleme ve araştırmalar yapılmadan kapatılmasına bu durumda insan haklarının ihlal edilmesine yol açan uygulamalarla karşılaşılmasına sebep olabilmektedir. Ancak 2014 yılında yapılan yasal düzenleme ile polis koleji ve polis akademisi kapatılmıştır. Bu düzenleme sonucunda polis amiri yetiştirme de aksaklıklarla karşılaşılabilmesine ilişkin eleştirilere rağmen yukarıda belirttiğimiz olumsuz durumların belli ölçüde önüne geçici etki yapacağı da değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla yukarıda değinmiş olduğumuz hususların ışığında demokratik bir toplumda kolluğa olan toplumsal güvenin sarsılmaması için kolluğun her uygulaması şeffaf olmalı ve

her uygulamasının hesabını verebileceği konumunda tutulmalıdır. Kolluk uygulamalarının şeffaf olması ve kolluğun kamuoyu önünde hesap verebilir konumda tutulması ise iç ve dış denetimin varlığını gerektirir. İç ve dış denetim sayesinde sadece, kolluğun şeffaflığı ve hesap verilebilirliği garanti altına alınmakla kalmaz, hukukun üstünlüğüne ve dolayısıyla kişi hak ve özgürlüklerine ve meslek ahlak kurallarına saygılı kalması da sağlanır.

İç denetim kolluğun kendi amirleri tarafından sağlanırken, dış denetim ise mülki idare amirleri, kolluk müfettişleri, mülkiye müfettişleri ve yargı yoluyla gerçekleştirilebilir (Eryılmaz, 15). Ancak, yürürlükteki mevzuatta sivil makamların kolluk üzerinde ki otorite ve denetimlerini zayıflatan, dolayısıyla demokratik hukuk devleti gerekleri ile bağdaşmayan hususlar bulunmaktadır (Çilesiz, 2010: 28). Bunun yanı sıra TBMM İnsan Hakları Komisyonu raporları incelendiğinde kolluk birimleri hakkında yürütülen adli ve idari soruşturma sürecinde bir takım aksaklıklar maalesef görülmektedir. Kolluğa karşı yürütülen soruşturmalarda, en başta gelen aksaklık gerek adli gerekse idari soruşturmalarda etkin bir soruşturma yapılmamasıdır. Özellikle idari soruşturmalarda kamuoyu baskısının azaltılması amacıyla bir an önce soruşturmalar açılmakta ancak karar verme sürecinin uzaması dosyaların zamanaşımına uğramasına sebep olabilmektedir. Sonuç olarakda faillere ceza verilememesi gibi bir durum ile karşılaşılabilir. (Turgut, 2010: 71). Bu durum nihayetinde insan hakları ihlallerinin faili konumunda olan kişilerin cezasız kalmasına, caydırıcılığının azalmasına ve sonuç olarak da gerek kamu vicdanının zedelenmesine gerekse de uluslararası arenada ülke itibarının zedelenmesine sebebiyet vermektedir. Sonuç itibarıyla bürokratik kolluk yönetiminden demokratik ve katılımcı kolluk yönetimine henüz tam anlamıyla geçilememiştir (Esen, 2010: 55).

Kolluk güçlerine, diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişi hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan özel yetkiler (durdurma, arama, iletişimin izlenmesi vb.) verilmiştir. Bu yetkileri kullanan birim ve personelin, hem uygulayacakları hizmet politikalarının oluşturulması aşamasında, hem de bireysel işlem ve eylemleri sürecinde kontrol edilmeleri önemlidir. İnsan haklarının geliştirilmesi için bu alanlara müdahale yetkisi bulunan kolluk güçlerinin sivil otoritelerce kontrolü ve denetimi özel önem arz etmektedir (Babahanoğlu, 2014: 101).

Kolluk hizmeti faaliyetlerinde amaç halkın huzur ve güvenliğini sağlamaktır ve bu amaçla yürütülen faaliyetler çoğu zaman halkla çok yakın iletişim içinde gerçekleştirilir. Bu nedenle faaliyetlere büyük etkisi ve katkısı olan halkla iletişim yöntemlerinin anlaşılması

ve uygulanması personel için kaçınılmazdır. Bu görüşün ortaya çıkmasında özellikle 19. yüzyıl sonlarına doğru batılı toplumlar da baskı ve şiddet ile insanların idaresinin mümkün olmadığını anlaşılmaması etkili olmuştur. Halkla ilişki kurulması yoluyla, politikalar duyurulup benimsetilmekte, halkın düşünce ve istekleri öğrenilerek işbirliği sağlanmaktadır. Kolluk bir yandan hizmet sunarken bir yandan da meşru olarak güç kullanabilmektedir. Ancak temel amaç güç kullanmak değil, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kullanabilecekleri huzur ve güven ortamını sağlayacak şekilde hizmet yürütmektir. Bunun toplum destekli olması, demokratik bir şekilde gerçekleştirilmesi için gereklidir. Halk için alınacak tedbirlerin halktan bağımsız olması düşünülemeyeceğinden, halkın destek ve katılımı önemli, suçla mücadele için gereklidir. Bu anlayışa göre hareket edecek kolluk personeli; yasaların eşit uygulanıp yetkinin kötüye kullanılmaması, vatandaşa yol gösterici ve yardımcı olunması, vatandaşın emniyet tedbirleri dâhilinde kolluk birimlerine giriş çıkışının kolaylaştırılarak her konuda yol gösterici ve yardımcı olunması, hitap tarzında kaba olmaktan kaçınarak güler yüzlü olmaya çalışılması, halkı rahatsız etmeyecek uygun tedbirler alınması gibi hususlara özellikle dikkat etmelidir (Yenisey, 2015: 601-602).

Sivil gözetimin gelişmiş batılı ülkelerde yarım asırlık bir geçmişi varken Türkiye bakımından yeni bir kavram olduğundan söz edilebilir. Kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi olarak kolluk kuvvetlerinin sivil toplum örgütleri tarafından denetleneceğinin anlaşılması en yaygın yanlış olarak görülmektedir. Uluslararası düzeyde kabul görmüş tek bir sivil gözetim tanımı yoktur (Yavuzdeğer ve Atan, 2015: 194).

Sivil denetim kavramı kolluğa ilişkin belirlenecek politikalar ile kolluk kuvvetleri ve bu kuvvetlerin uygulamalarının farklı sivil otoriteler tarafından gözetim altında bulundurulması olarak tanımlanabilir. Sivil denetimin konusu ise bireysel düzeyde ki insan hakları ihlalleri (örneğin, aşırı güç kullanımı, yetki alanlarının aşımı vb.) kurumsal politikalar (iç güvenlik kararları, harcamalar, personel alımı vb.), iç güvenlik mevzuu gibi hususlar oluşturmaktadır. Sivil denetimi gerçekleştirecek olan sivil otorite kavramı da polis ve asker olmayan anlamında; parlamento, hükümet, yargı, hükümete bağlı olmayan kurumlar (Kamu Denetçiliği Kurumu), bazı hallerde kamu otoriteleri tarafından oluşturulmuş sınırlı yetkilere sahip vatandaş grupları (örneğin, Cezaevi İzleme Kurulları) gibi kesimlerden teşekkül eder (URL 9).

Sivil gözetimin amaçları; ilk olarak, güvenlik güçlerinin sivil otoritelerin denetimi altında olmasını ve hukuka uygun olarak faaliyet göstermesini sağlamaktır. İkinci olarak, bireysel olumsuz davranışların önlenmesi, önlenemezse tespit edilmesi ve cezalandırılması için hizmetlerin etkinliğini gerçekleştirmektir (Yenisey, 603).

Yukarıdaki tanımdan da anlatıldığı üzere sivil gözetim sadece bireysel düzeyde (Kolluk personelinin aşırı güç kullanarak yanlış davranması veya hukuk dışı hareketleri gibi) gerçekleşen insan hakları ihlallerini değil, kurumsal düzeyde politikaların da izlenmesini içermektedir (Yenisey, 604).

3.1.1. Sivil Denetimin İki Temel Boyutu

Sivil gözetimin yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu vardır. Dikey gözetim (hiyerarşik gözetim), kolluk kuvvetleri üzerinde yasalarla kendisine yönetme ve yaptırım uygulama gücü verilen kurumlar tarafından gerçekleştirilir ve genellikle faaliyetlerin denetimi şeklinde tezahür eder. Örneğin; İçişleri Bakanı, vali, kaymakam, yargı mercileri, meclis ve bağımsız kurumlar dikey gözetim yapmaktadır. Yatay gözetim ise halkın sivil toplumun genel güvenlik politikalarının oluşturulmasına katılımlarının sağlanması, yerel yönetimlerle iş birliği yapılması, kamuoyuna ve medyaya karşı şeffaflık olarak tanımlanabilir. Yatay gözetim çerçevesinde oluşturulan organlar hiyerarşik organ değildirler; fakat kolluk kuvvetleri ile diğer kurumlar arasında daha fazla iş birliğine, şeffaflığa ve halka karşı hesap verebilir olmaya katkı sağlarlar (Koyuncu, 2010: 114).

Sivil gözetimin bir diğer önemli bölümü olan vatandaşların sivil demokratik haklarının geliştirilmesi, güvenlik politikalarına vatandaş ve yerel yönetimlerin katılımlarının sağlanması ile mümkün olmaktadır. Ulusal güvenlik konseyleri, vatandaş beklentileri konusunda yapılan ulusal araştırmalar, kent güvenliği forumları, yerel güvenlik sözleşmeleri, yerel güvenlik konseyleri ve yerel istişare mekanizmaları bu amaçla oluşturulan mekanizmalardır (Yavuzdeğer ve Atan, 201). Toplum destekli polislik hizmetleri yönetmeliğinin 60. maddesi gereği kaymakamın koordinasyonunda ilçe genelinde yürütülecek güvenlik politikalarının tespiti için yapılan danışma toplantıları yatay denetimin tesisi için sistemimizde bulunan önemli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Her ne kadar güvenlik sektörü reformu ve sektörün sivil ve demokratik gözetim ve denetimi eğilimleri güçlense de bu gelişimin sorunsuzca ilerlediğini iddia etmek mümkün

değildir. Nitekim 11 Eylül 2001 saldırılarından itibaren demokratik ülkelerde de güvenlik kaygılarıyla insan ve yurttaş özgürlüğünün daha çok sınırlandığını gözlemliyoruz. Ancak ne olursa olsun, güvenlik sektörü reformu ve güvenlik sektörünün sivil ve demokratik denetimi kolay kolay geri dönüştürülemez bir şekilde dünyayı, Avrupa'yı ve Türkiye'yi etkisi altına almış gözüküyor (Aytar, 2009: 7).

Türkiye'de son dönemde kamuoyunda iç güvenlik paketi olarak bilinen düzenlemenin 2015 yılı içerisinde yasalaşarak yürürlüğe girmesi kolluk birimleri olan ancak sivil gözetimin gerçekleştirilmesi hususunda ciddi yapısal sorunlar yaşanan jandarma ve sahil güvenliğin üzerinde ki sivil gözetim ve denetimi eksiklikleri bulunmasına rağmen daha etkin bir hale getirdi. Bunun yanı sıra söz konusu kanunun ilgili yasalarda yaptığı değişiklikler, polis eğitimi ve Polis Akademisi gibi polis eğitim kurumlarında getirdiği yeniliklerle polis reformunu gerçekleştirmeye yönelik ilk ve önemli adım olmaya matuftur (Aslan, 2015: 6). Bu adım sayesinde gerek kurumsal sosyalleşme, gerekse kolluğun sivil gözetimi bakımından önemli bir boşluk doldurulmuştur.

Sivil gözetimin dikey boyutunu güçlendiren bu düzenlemeler dışında yatay boyutunun eksik bırakılmasının demokratik bir gözetim anlayışı içerisinde etkili sivil gözetimin gerçekleştirilmesinin önünde sorun teşkil edeceği muhakkaktır. Dolayısıyla ideal olan durum, yurttaşların güvenlik sektörü konularına ilişkin farkındalığının ve bilgisinin olması, bunun yanı sıra da güvenlik sektörünün denetimine ve bu konulara ilişkin karar verme mekanizmalarına katkıda bulunmalarının sağlanmasıdır (Selman, 2009: 35). Bu mekanizmalara katkı sağlanmasının ve vatandaşlarda farkındalık oluşturulmasının günümüz dünyasında ki en önemli yöntemi ise birey özgürlüklerinin ve temel haklarının korunduğu gönüllülük temelinde örgütlenmenin asıl olduğu, toplumun devletin önüne geçerek devlet politikalarını denetleyip yönlendirebildiği yurttaşlık bilincine dayanan bir gelişmişlik düzeyi (Yıldırım, 2003: 226) olarak tanımlanan sivil toplum bilincinin artırılmasıdır. Bu bağlamda sadece kendi amaç ve değerlerine hizmet etmemeleri, hükümetlerden, kamu makamlarında, siyasi partilerden bağımsız olmaları, ticari çıkar gözetmemeleri, kar amacı gütmemeleri ve merkezi otorite ile vatandaş arasında arabuluculuk (Özer, 2008: 91) yapmaları gibi önemli fonksiyonları olan sivil toplum kuruluşlarına büyük sorumluluk düşmektedir.

Belirtilen sorumlulukların gerektiği şekilde yerine getirilebilmesi içinde öncelikle, sivil toplum örgütlerinin güvenlik sektörü ve kurumları hakkında bilgilendirilmeleri

sağlanmalıdır. Bununla birlikte, sivil toplum örgütleri, güvenlik sektörünün demokratik denetimi ve gözetimi bağlamında ihlalleri teşhir etmekten ve gerektiğinde sert söylemler geliştirmekten kaçınmamalıdır (Ensaroğlu, 2009: 19). Bunun içinde sivil toplum güvenlik kuvvetlerinin gözetimine ve güvenlik yönetimi hakkındaki politik tartışmalara yönelik yapıcı fikirler temin etmeye yönelik kapasite ve araçlara sahip olmalıdır (Ataman, 2009: 46).

Ülkemizde gerek sivil toplum kuruluşlarının birçoğunun yukarıda bahsettiğimiz işlevleri yerine getirecek kurumsal yapı ve niteliklere sahip olmaması gerekse de kamu otoritelerinin ulusal güvenlik endişesiyle sivil toplum örgütlerine karşı yeteri kadar şeffaf olmayışı yatay denetimin gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

İç güvenlik kuvvetlerinin sivil gözetimi, “polis ya da asker olmayan” yetkililer tarafından gözetim anlamına gelmektedir. Türk idari ve yasal sisteminde, vali ve kaymakamlar yerel düzeyde dikey gözetimin en önemli aktörleridir. Vali ve kaymakamlara ek olarak İnsan Hakları Kurullarında olduğu gibi, vatandaşlar da iç güvenlik kuvvetlerinin gözetiminde rol oynayabilmektedirler. Ancak yürürlükteki mevzuatta, vali ve kaymakamlar tüm iç güvenlik kuvvetlerinin yerel düzeyde gözetiminin temel taşıdır (Yenisey, 609). Diğer hiçbir yerel kamu yetkilisinin bu ölçüde görev ve yetkileri olmamasına rağmen kişi ve kurumların sahip oldukları algılar emniyet ve asayişin sağlanmasında emniyet müdürleri ve jandarma komutanlarını kolluk makamları olan vali ve kaymakamların önüne geçirmektedir. Bu algının oluşmasında vali ve kaymakamların kolluk birimlerine karşı tutum, davranışları, sahip oldukları yetkileri yeterli düzeyde kullanmamaları ve sorumluluk almaktan kaçma eğilimi içinde olmalarının da etkisi büyüktür.

5542 sayılı İl İdaresi Kanunun yürürlüğe girdiği dönemin kendine has koşulları ile günümüz dünyasının ihtiyaç ve uygulamaları zaman zaman birbiriyle örtüşmemektedir. Özellikle büyükşehir belediyesi uygulamasının yürürlükte olduğu şehirlerde ilçeler arasında reel olarak sınır ayrımının yapılamaması bir takım sorunlar yaratmaktadır. Bunlardan bazıları ise şunlardır;

Toplumsal olaylarda önleme hizmeti veren çevik kuvvet polisliğinin örgütlenmesinin özel bir yasayla düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre toplumsal olaylara ilişkin güvenlik hizmetlerinin sunulmasında büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe kaymakamlarının doğrudan rolü ve yetkisi bulunmamaktadır.

Bunun yanı sıra büyükşehirlerin koşullarına uymakta yasal olarak zorlanan iki alan trafik ve emniyet yani önleyici güvenlik alanıdır. Çünkü büyükşehirlerde trafiğin aktığı yollar bir ilçeden diğerine üç beş kez girip çıkmakta yolun bir kıyısı A ilçesiye diğer kısmı B ilçesi olmaktadır. Bu durum sadece trafiği etkilememekte önleyici güvenlik tedbirlerini de etkilemektedir. Önleyici güvenlik hizmetlerinde İlçe Emniyet Müdürlüklerine bağlı polis merkezlerinin önemli bir rolü bulunmaktadır. Örneğin; İstanbul'da birbirine komşu ilçelerin emniyet teşkilatlarında önleyici güvenliğe ilişkin hizmetlerin sunulmasının bir yöntemi pivot bir ilçe belirlenmekte bu ilçenin kadrosundaki polisler kendi ilçeleri dahil iki/üç ilçeye önleyici güvenlik hizmeti sunmaktadır. Bu birim ise görev ve emirlerini il emniyet müdürlüğünden almaktadır.

Trafik hizmetlerinde ise bazı ilçeler trafik denetim hizmeti vermektedir. Ancak uygulamada Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü ekipleri ilçe trafik denetleme müdürlüklerinin amiri/üstü gibi davranmaktadır (Güneş, 2010: 81-82).

Tüm kontrol ve yönetimin ilden yapılmasını sağlamaya yönelik eğilimin bir diğer uygulaması ile ülkemizin hemen her ilinde olan ilçelerden sorumlu il emniyet müdür yardımcılığı uygulamasıdır. Bu uygulama ile birlikte il emniyet müdür yardımcılıkları ilçelerin üstünde hiyerarşik bir amir gibi konumlandırılmakta ve bu şekilde ilçe kaymakamlarını sistem dışına fiili olarak itilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca il emniyet müdürlükleri ile ilçe emniyet müdürlükleri/ amirlikleri arasında ki yazışmaların teknik, hesabata ilişkin ve kaymakamların bilme gereğinin olmadığı durumlarda doğrudan yapılabileceğine ilişkin mevzuatta hüküm olmasına rağmen uygulama da ilçeye atanan müdür/amirlerin bile tayin yazılarının kaymakamlıklara bildirilmediği durumlarla karşılaşilmektedir.

Bunun yanı sıra emniyet müdürleri tarafından hazırlanarak valiler tarafından imzalan il içi tayin yazılarının ilçe kaymakamlarının hiçbir dahiliyeti olmadan gerçekleşiyor olması da emniyet müdürlerine personel üzerinde büyük bir güç vermektedir. Saymış olduğumuz bu hususlar bize önemli olanın gözetim sistemine ilişkin yalnızca normlar oluşturulması değil, bunların etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayacak sistemin kurulması (Yenisey, 602) olduğunu göstermektedir.

Kolluk üzerindeki yatay ve dikey denetimin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesinin önünde saydığımız tüm bu hususlara rağmen ilçe kaymakamları emniyet teşkilatı üzerinde önemli

bir sivil gözetim makamıdır. Söz gelimi 30 bini aşkın bir polis nüfusuna sahip İstanbul'da polislerin sivil yönetim/ denetim/ gözetim yetkisinin sadece valilere bırakılması kaymakamların bir yönetim birimi olarak güvenlik hizmetlerinin sunulmasında ortadan kaldırılmaları pratikte polisin neredeyse sivil denetim ve gözetiminden çıkması anlamına gelecektir (Güneş, 2010: 83).

Sonuç itibariyle dikey ve yatay denetim mekanizmalarıyla tesis edilmeye çalışılan sivil gözetimin temel ilkeleri; kolluk hizmetinin hukuki, hesap verebilir, idari ve adli denetime açık ve şeffaf olmasıdır. Bu çerçevede, güvenlik kuvvetlerimizin suçlama ve şikâyetine konu olan bir takım eylem ve işlemlerin demokratik denetim yolları ile soruşturulabilmesinin, bu kurumların hem ülkemiz kamuoyu nezdinde hem de dış dünyada yıpratıcı propagandalara malzeme olmamaları ve de kamu vicdanının tatmini bakımından büyük faydalar sağlayacağı değerlendirilmektedir (Erzurumluoğlu, 2009: 49). Ancak, il ve ilçe düzeyinde yapılan soruşturmalarda vali ve kaymakamlık bünyesinde soruşturma yürütmede yetkin personel olmadığından görevlendirmeler büyük çoğunlukla kolluk teşkilatı içerisinde yapılmaktadır. Bu durumda gerek kamuoyunda oluşan algı üzerinde olumsuz etki yapmak gerekse de yukarıda değinmiş olduğumuz olumsuzlukların yaşanması ihtimalini artırmaktadır.

Tezin bundan sonra ki bölümlerinde mülki idare amirlerinin dikey denetim kapsamında sahip oldukları yetkiler, fonksiyonlar üzerinde durulacaktır.

3.2. Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Yetkileri

Daha önce de belirtildiği gibi, iç güvenlik kuvvetlerinin sivil gözetimi, “polis ya da asker olmayan” yetkililer tarafından gözetim anlamına gelmektedir. Türk idari ve yasal sisteminde, vali ve kaymakamlar yerel düzeyde dikey gözetimin en önemli aktörleridir. Vali ve kaymakamlara ek olarak İnsan Hakları Kurullarında olduğu gibi vatandaşlar da iç güvenlik kuvvetlerinin gözetiminde rol oynayabilmektedirler. Ancak yürürlükteki mevzuatta, vali ve kaymakamlar tüm iç güvenlik kuvvetlerinin yerel düzeyde gözetiminin temel taşıdır. Diğer hiçbir yerel kamu yetkilisinin bu ölçüde görev ve yetkileri yoktur (Vali ve Kaymakamlar El kitabı: 5). Bu münasebetle tezin bundan sonraki bölümünde mülki idare amirlerinin sivil gözetimi gerçekleştirebilmeleri için sahip oldukları yetki ve sorumluluklar üzerinde durulacaktır.

3.2.1. Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Denetim Yetkisi

İl genel idaresinin başı ve üst mercii validir. İl teşkilatı valinin emri altındadır. Doğal olarak bu yetkinin ilçe bazında kaymakamlara da tanındığı bilinmektedir. Vali bunun dışında, ilin her yönden genel idare ve gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur (Güleç, 2014: 498).

5442 Sayılı Kanunun 9. maddesinin D bendi *“Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, kurum ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı bütün kurumları denetler, kontrol eder.”* Yine aynı kanunun 26. maddesi *“Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı kontrol ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar.”* hükmünü içermektedir. Burada ifade edilen hükümlerle aynı doğrultuda olan kanunun 27. ve 32. maddeleri ilçelerde kaymakamlara da benzer yetkiler vermiştir.

İl ve ilçelerde tüm kamu kurum ve kuruluşları için verilen bu yetkinin yanı sıra 5442 sayılı yasanın 11. ve 34. maddeleri özel olarak vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkilerini ifade etme ihtiyacı duymuştur. Bu maddelerden anlaşıldığı üzere; vali ve kaymakamların kolluğu denetleme yetkisi vardır. Bu yetki, vali ve kaymakamların önleyici kolluğun amiri olmasından gelmektedir. Emniyet teşkilatı için hem vali hem de kaymakamlar bakımından mutlak olan bu yetki jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı için mutlak değildir.

1993 yılında yapılan değişiklik doğrultusunda mülkiye müfettişleri ile valiler jandarmanın mülki eylem ve işlemlerini denetler ve jandarmayı kontrol ederler. Valinin ve mülkiye müfettişinin jandarmayı denetlemesi, jandarmanın “mülki teşkilata dâhil” olmasının doğal bir sonucudur. Diğer taraftan, kaymakamların hukuki durumları görev ve yetkilerini düzenleyen 5442 Sayılı yasanın 31. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendi uyarınca, kaymakamın kolluğu denetleme ve kontrol etme yetkisi vardır. Emniyet teşkilatı bakımından mutlak olan bu yetki, doğal olarak jandarmayı da kapsaması gerekir. Ancak 2803 numaralı Kanunun 25. maddesinin 2. fıkrası 4. bendinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve Diğer Kanunların, Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’na aykırı olan hükümleri jandarma için uygulanamaz hükmü yer almaktadır. Hâlbuki kaymakam ilçe

sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Bu konu üzerinde yaşanması muhtemel ihtilafları gidermek için çıkarılan İçişleri Bakanlığı Hukuku Müşavirliğinin görüşü şu şekildedir: *"5442 numaralı İl İdaresi Kanunun 31/Ç maddesinin kaymakama verdiği denetim yetkisinin, 2803 numaralı Kanunun 25. maddesi ve Ek 1. maddesi ile çelişmediği, bu yetkinin jandarma teşkilatı yönünden geçerliliğini koruduğu ve ilçe jandarma teşkilatının mülki görevlerinden dolayı kaymakamlarca denetlenebileceği açıktır"* (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 11-12).

Genel idari kolluk faaliyeti yürüten bir başka kurum olan SGK ise hem vali hem de kaymakamlar bakımından denetimden istisna tutulan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. 2692 numaralı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunun Emir Komuta Bağlantısını düzenleyen 10. maddesi *"Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli, görevlerini 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununa tabi olarak kendi emir ve komuta bağlantısı içerisinde yapar."* hükmünü ihtiva içermektedir. Bu hüküm sonucunda kolluk faaliyeti yürütüyor olmasına rağmen sivil gözetimi gerçekleştirebilecek herhangi bir araç söz konusu değildir.

Kolluğun sivil gözetiminin etkin bir şekilde tesis edilmesine mani yasal düzenlemelerin olmasına rağmen valilerin il genel idaresinin başı ve kaymakamların ilçe genel idaresinin başı olarak kolluk kuvvetlerini başta hak kısıtlayıcı yetkileri olmak üzere her açıdan denetim ve kontrole tabi tutmaları demokratik yönetiminin gerçekleştirilebilmesi için büyük önem arz etmektedir. Bu durum ülkemizin başta uluslararası arena olmak üzere her alanda saygınlığını artıracaktır.

3.2.2. Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetlerinin Atanması Üzerindeki Yetkileri

Emniyet Teşkilatı bakımından İçişleri Bakanlığının inhası ile müşterek kararname ve Cumhurbaşkanlığı'nın tasdiki ile gerçekleşen tayin usulünden başlayarak, EGM'ce başlayan tayin usulüne kadar çeşitli düzenlemeler mevcuttur (Yenisey: 16). Ancak valiler bakımından konu değerlendirilecek olursa; Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 34. maddesine göre *"Kendisinin veya aile fertlerinin tutum, davranış ve fiilleri nedeniyle bulunduğu yerde görev yapma niteliğini kaybettiği değerlendirilen personelin yer değişikliği, gerekçeleri ile birlikte teklif edilebilir. Bu teklif illerde il emniyet müdürünün önerisi üzerine valiler tarafından Bakanlığa yapılır"* hükmünü ihtiva etmektedir. Bunun yanı sıra aynı yönetmeliğin 35. maddesi gereğince

“Görevden uzaklaştırılanlar veya gözaltına alınanlarla adli makamlarca tutuklanan veya mahkûm edilenlerden serbest bırakılanların yeniden göreve alınmaları halinde aynı kadroda çalışmaları, illerde valinin, merkez ve merkeze doğrudan bağlı birimlerde bizzat birim amirlerinin teklifi ve sakıncalı görüldüğü takdirde başka bir ile atanırlar” diyerek yine valilere konuyla ilgili önemli bir yetki vermektedir.

Yukarıda sayılan nedenler dolayısıyla yapılacak yer değişikliklerinin yanı sıra 5442 numaralı kanun valilere, emniyet teşkilatı personeli ile ilgili olarak il idaresi kanunun 11. maddesinin (ç) bendi uyarınca (jandarma) polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak yerlerinin değiştirebilir ve bundan hemen İçişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verir hükmü uyarınca yetki vermektedir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 14). Aynı kanunun 32. maddesinin (d) fıkrası kaymakamlara da valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirme yetkisini vermektedir.

Jandarmayı yukarıda parantez içine almamızın sebebi, 10. 03. 1983 tarih ve 2803 numaralı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunun 25. maddesidir. Bu Kanun'da özel düzenleme bulunan hallerde İl İdaresi Kanunu uygulanamaz. 2803 numaralı Jandarma Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca, jandarma personelinin büyük bir kısmı için özel atama hükmü öngörülmüştür. Jandarmanın uzmanlaşmasını sağlamak üzere özel eğitim görmüş personelin nokta atamasına tabi tutulması kabul edilmiştir. Ancak, nokta ataması yapılmayıp, il emrine atanan astsubay ve uzman jandarmalardan emniyet ve emniyet görevi alacak olanların, istihdam yerleri ve il içi yer değiştirmeleri il jandarma komutanının teklifi üzerine valinin onayı ile belirlenir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 14). Daha öncede ifade edildiği üzere kolluk teşkilatı olmasına karşın 211 sayılı kanuna göre görev yapan Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin atanması ve yer değiştirmesi üzerinde vali ve kaymakamların herhangi bir tasarrufu bulunmamaktadır.

Ülkemizde kolluk faaliyeti yürüten köy korucuları üzerinde de durulması gerekmektedir. 18. 03. 1924 tarih ve 442 numaralı Köy Kanunu'nun 68'inci maddesine göre, her köyde köyün sınırı içinde ırz, can ve malı korumak için en az bir korucu görevlendirilir. Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve kaymakamın onayı ile işe başlar. Korucular silahlıdır ve köy muhtarının emri altındadır. Kanunda bir de gönüllü köy korucusu düzenlenmiştir. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında köy halkını korumak

için lüzumu kadar gönüllü korucuyu kaymakamın müsaadesi ile asıl korucularla beraber köyü ve köylüyü korumak için görevlendirebilirler.

Asıl korucular ve gönüllü koruculardan başka bir de “geçici köy korucusu” vardır. Bunlar sayısı 40.000 kişiyi geçmemek üzere, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile görevlendirilirler. Asıl köy korucuları ve gönüllü köy korucularının muhtarın emri altında olduğu açıkça düzenlenmiştir (Güleç, 502-503). Geçici köy korucusu ise mülki idare amirlerine bağlı ve onların gözetimi altında faaliyet gösterirler.

Mevcut yasal düzenlemeler ışığında değerlendirme yapmak gerekirse gerek emniyet gerek jandarma gerekse de köy korucuları bakımından valilere önemli yetkiler verilmiştir. Bu münasebetle mevzuatla verilen bu yetkilerin kullanımında kolluğun yapısal olarak iyi çalışmasını sağlamak adına il emniyet müdürleri ve il jandarma komutanları tarafından yer değişikliğine ilişkin yapılan tekliflerin; söz konusu personelin uzmanlık alanları ve mesleki tecrübeleri göz önünde bulundurularak onaylanmasının temini kolluğun sivil denetiminin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Ayrıca uygulamada asıl ve gönüllü köy korucusu görevlendirilmesi kalmamış olsa da geçici köy korucusu görevlendirilmesi ve bunların uygulamalarının denetimi terörle mücadelede etkinliğin artırılması ve toplumsal huzurun sağlanması bakımından da önemlidir.

3.2.3. Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Disiplin, Yargılamaya İzni Verilmesi ve Etik İlkeleri Konusunda ki Yetkileri

Kolluk bakımından disiplin hukuku ve disiplin cezaları, özellikle kolluk mensuplarının mülki sorumlulukleri ile ilgili olarak gündeme gelir. Vali, kolluk mensubunun, disiplin cezası gerektiren halini görürse, kanundaki disiplin yetkilerini re’sen kullanabileceği gibi kolluğun amirine de emir verebilir. Amir de kendi mevzuatı uyarınca gerekli uygulamayı yaptıktan sonra, valiye bilgi verir. Bunun dışında, vali ve kaymakamların il ve ilçede ki kendilerine bağlı personelinin disiplin suçlarını yaptırma bağlamak veya ilgili kurula sevk etmek yetkisi vardır.

3201 sayılı ETK ile İl İdaresi Kanunu tarafından düzenlenen disiplin yetkisine getirilen istisnalar kamuoyunda iç güvenlik yasası olarak bilinen yasayla giderilmiştir. Bu değişiklik sayesinde 3201 numaralı kanunun Ek-9 maddesinde valiler; il ve bağlı ilçelerdeki her rütbe ve derecedeki Emniyet Teşkilatı personeline uyarma, kınama ve 10 günlüğüne aylıktan kesme cezası verebileceği; yine aynı şekilde kaymakamlarında; emirleri altında bulunan

her rütbe ve derecede ki Emniyet Teşkilatı personeline uyarma, kınama ve 3 günlüğüne kadar aylıktan kesme cezası verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Valiler'in jandarma ve sahil güvenlik komutanlığı personellerine disiplin cezası verme yetkisi 2015 yılında yapılan değişiklikle general ve amiraller hariç olmak üzere jandarma genel komutanlığı ve sahil güvenlik komutanlığı personelinin askeri görevleri dışındaki görevlerinin ilgilendiren disiplin suçları ortaya çıktığında tanınmışken benzer düzenleme ilçelerde kaymakamlar için getirilmemiştir. Bu da hem ilçe idaresinin başı hem de ilçe de genel ve özel kolluğun amiri olarak kamu düzenini sağlamaktan sorumlu olan kaymakamların maiyetindeki personel hakkında disiplin cezası uygulayamaması gibi hiyerarşi ilişkisini bozan bir durum ortaya çıkarmaktadır.

2015 yılında yapılan diğer düzenlemelerle Jandarma Görev ve Yetkileri Kanunu'nun Ek-2. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda il jandarma komutanı ve merkez ilçe jandarma komutanı hakkında il valisince, ilçe jandarma komutanı hakkında kaymakamın değerlendirilmesi alınarak il valisi tarafından her yılsonunda kişilerin askeri görevleri haricindeki diğer görevleri ile ilgili olarak değerlendirme raporu düzenleneceği ifade edilmiştir. Ancak henüz bu yetkinin nasıl kullanılacağına ilişkin bir yönetmelik çıkarılmamıştır. Yine aynı kanunun Ek-3. maddesinde yapılan değişiklikle il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarının izinleri, ilgili komutanlıkların planlaması da dikkate alınarak mahalli mülki idare amirlerinin onayı ile verileceğini hüküm altına almış ve bu şekilde kaymakamı görüşüne başvurulun makam olmaktan çıkarmış ve onay makamı olarak düzenlemiştir.

Söz konusu yasal değişiklikler ile jandarma personeli için görevden uzaklaştırma müessesesi de yeniden düzenlenmiş ve Jandarma Görev ve Yetkileri Kanunu'n 16'ncı maddesinde yapılan değişiklikle valilere il jandarma komutanı hariç olmak üzere il jandarma komutanlıklarında görevli personeli görevden uzaklaştırma yetkisi vermiştir. Bunun yanı sıra mer'i mevzuatta kamu görevlisi hakkında, yapılan denetleme sırasında, kamu hizmetlerinin gerektiği hallerde, iş başında kalmasında mahzur görüldüğü takdirde, ilgili hakkında görevden uzaklaştırma tedbirinin (Yenisey, 22) vali ve kaymakamlar tarafından uygulanabilmesine imkân vermektedir.

En az disiplin kadar kurumların etkin ve verimli çalışmasına katkı sağlayan bir diğer mekanizma ise ödüllendirmedir. Bu münasebetle kolluğun denetlenmesinde rolü olan

valinin Bakanlığa ödüllendirme önerisi getirerek başarının örnek gösterilmesini sağlaması sistemin yararınadır. Dolayısıyla başarılı olanın ödüllendirilmesi gereklidir. Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. TSK'da (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı hariç) görevli devlet memurları için Milli Savunma Bakanı bu yetkisini devredebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir (Yenisey, 25).

Ödüllendirme gibi doğrudan disiplin ile ilgisi bulunmasa da devlet memurları ve kamu görevlilerinin yargılanma usul ve esaslarını düzenleyen 4483 sayılı Kanunda vali ve kaymakamlara önemli yetkiler vermektedir. Söz konusu kanunun 4'ncü maddesine göre Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar ve şikâyetle bulunulan memur ve diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın dosyanın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler hükmünü içermektedir. Yine aynı kanunun 2'inci maddesinde bu kanun kapsamına giren suçları memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işlenen suçlar olarak tanımlamakta ve soruşturma izni vermeye yetkili merci kanunun 3. maddesinde illerde vali ilçelerde kaymakam olarak ifade edilmektedir. Bu düzenlemenin yanı sıra Jandarma Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 15'inci maddesi ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunun 21'nci maddesi de göreve ilişkin bir suçtan ötürü yapılacak yargılamalarda 4483 sayılı kanuna tabi olduğunu ifade etmektedirler.

Günümüzde kolluk görevlileri dâhil tüm kamu çalışanları için uyulması gereken kurallar silsilesi belirleyen diğer bir mekanizma ise etik ilkelerdir. Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetmek ilkelerinden oluşan “etil davranış ilkeleri” idarenin etkin ve verimli çalışmasını sağlar. Bu münasebetle, kolluk birimlerinin ve kolluk personelinin görevini yürütürken etik ilkelerini belirleyen ve ilgili birimlerin katılımları ile hazırlanan Kolluk Etik İlkeleri, Devlet Bakanı

ve Başbakan Yardımcısı ile İçişleri Bakanı tarafından imzalanarak 24.10.2007 tarihinde yürürlüğe girmiş ve İçişleri Bakanlığı tarafından tüm kolluk birimlerine duyurulmuştur. Bu ilkeler görevin yerine getirilmesinde adalet, tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine bağlı kalıp toplumun talep ve ihtiyaçlarına odaklanarak halkın memnuniyetini artırmayı, saygı ve güveni tesis etmeyi amaçlamaktadır. İçişleri Bakanlığının 02.11.2007 tarihli genelgesinde Kolluk Etik İlkelerine aykırı davranışların, disiplin uygulamaları bakımından, mevzuatta açıkça belirtilen hüküm bulunmadığı durumlarda “kurumca belirtilen usul ve esaslara aykırı davranışlar” kapsamında değerlendirilmesi ön görülmüştür (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı, 27).

Etik ilkeler özellikle değişen kamu yönetimi anlayışı içerisinde vatandaş memnuniyetini artırıcı, vatandaş-devlet ilişkisini güçlendirici bir işlev üstlenmektedirler. Bundan ötürü başta devletin zor kullanma gücü olan kolluk kuvvetleri olmak üzere tüm kurumların bu ilkeler ışığında hareket etmesi büyük önem arz etmektedir. Görev yaptıkları yerde olayları daha yukarıdan ve meslek taassubu içerisine girmeden değerlendirme imkânı bulan vali ve kaymakamlara bu ilkelerin uygulanması hususunda da büyük görev düşmektedir.

Görüldüğü üzere başta 2015 yılında yapılan değişiklikler vali ve kaymakamların SGK dışındaki kolluk kuvvetleri üzerinde önceden var olan sivil denetimi etkisizleştiren birçok husus düzeltilmiştir. Bundan sonra vali ve kaymakamlar tarafından yapılması gereken kolluk konusunda daha fazla inisiyatif kullanarak verilen yetkilerle daha etkin bir kolluk sistemi oluşmasına katkı sağlamaktır. Bu münasebetle başta disiplin soruşturmaları ve 4483 sayılı Kanun gereğince yapılan ön incelemelerde şeffaflığı ön plana alan ve kamu vicdanını rahatsız etmeyecek şekilde adilane kararların verilmesi gerekmektedir. Bu şekilde ülke içindeki kamu vicdanının yanı sıra AHİM nezdinde Türkiye'nin aleyhine sonuçlanan insan hakkı ihlali olaylarının da büyük bir oranda önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

3.2.4. Jandarma ve Polisin Yer Bakımında Yetki Ayrımı, Ortak Kuvvet Oluşturulması, Emniyet-Jandarma İşbirliği Bakımından Verilen Emir ve Mülki İdare Amirinin Rolü

Jandarma ile polisin yer bakımından yetkilerinin paylaştırılmasında esas olarak, il ve ilçe belediye sınırları içindeki bölge polisin sorumluluk alanını, bunun dışında kalan bölge ise jandarmanın sorumluluk alanını oluşturur. İl ve ilçe belediye sınırları kriteri, ihtiyaçlar göz

önünde bulundurulurarak esnek hale getirilmiştir. Buna göre, polisin araç ve gereç imkânları ve hizmetin gerekleri dikkate alınarak belediye sınırları dışında kalan yerlerden bir kısmı polisin görev alanı olarak belirlenebilir. Belediye kuruluşu olmamakla birlikte gelişen turizm ile yapısı değişen yöreler bakımından böyle bir ihtiyacın doğduğu anlaşılmaktadır. Buna karşılık, belediye sınırları içinde olan fakat şehrin meskûn alanlarına uzak yerler de jandarma görev alanı olarak tespit edilebilir. Bu tespit ve belirleme, ilçelerde kaymakam, illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında jandarma ve emniyet temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından yapılır.

Yeni büyükşehir yasası il veya ilçe belediyesi kurulması, mevcut belediyenin kaldırılması ya da kentleşme veya diğer sebeplerle belediye sınırlarında değişiklik olması halinde, değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içinde sorumluluk alanları yeniden düzenlenir. Komisyon da sınırın belirtilmesi konusunda oybirliği sağlanamazsa vali, kolluk birimleri arasında ki uyuşmazlığı çözümler. Protokol tarihinden itibaren en geç üç ay içinde devir teslim işlemleri tamamlanır. Jandarma ve emniyetin görev ve sorumluluk alanlarını belirleyen krokilerin onaylanan örnekleri mülki amirlik, jandarma ve emniyet birimlerinde dosyalanır ve İçişleri Bakanlığına gönderilir (Güleç, 513-514).

Jandarma yönetmeliğinin 23'üncü maddesi gereğince gerek jandarma ve gerekse emniyet teşkilatı kendi sorumluluk alanlarındaki görevlerini kendi kuvvetleriyle yerine getirmek zorundadır. Jandarma ve emniyet teşkilatı kendi sorumluluk bölgesinde yetersiz kaldıkları takdirde ya da gelişmekte olan olayların değerlendirilmesinde yetersiz kalacakları anlaşıldığında; jandarma ve polis geçici süre için birbirlerinin sorumluluk bölgesinde görevlendirilebilirler. Burada bu görevlendirmeyi yapacak makam açıkça belirtilmemiş olsa da bu makamın mülki idare amirleri olduğu açıktır. Jandarmanın polise ve polisin jandarmaya yapacağı yardım; belirli bir bölgede emniyet ve emniyet görevlerini üzerine almak, devriye gezdirmek ya da toplu kuvvet sevk etmek biçiminde olur. Ortak kuvvet oluşturma ihtiyacı ortaya çıktığında jandarma ile polisten oluşan ve jandarma bölgesinde faaliyet gösterecek olan bu ortak kuvvetin sevk ve idaresi, en kıdemli jandarma birlik komutanı tarafından sağlanır. Ancak bu ortak çalışmanın emniyet ve emniyetle ilgili bir çalışma olduğu açıktır. Bu nedenle mülki amirin bilgisi ve emri dışında yapılmasına olanak yoktur.

Jandarma-polisin işbirliği açısından emniyet saati uygulaması büyük önem arz etmektedir. Her gün saat 11.00 de yapılan “asayiş saatinde” vali ve kaymakam, jandarma ve polise

gerekli konularda emir verir. Her ne kadar jandarma yönetmeliğinde “istem” terimi kullanılmakta ise de üstün asta bağlayıcı olarak yönelttiği istemin “emir” niteliğinde olduğu açıktır. Bu nedenle ortak kuvvet oluşturulduğu hallerde ilgili konularda mülki amirin “emir” verme yetkisi devam eder. Ancak ortak çalışmaya katılan polis teşkilatının amiri ya da emniyet müdürü rütbesinde olan amiri, çalışma sonuçlanıncaya kadar mülki amirin emrinde “müşavir olarak” görev yaparak, valinin ortak kuvvet kullanımı sırasında ortaya çıkan gelişmelerden haberdar olmasını ve gerektiğinde vakit de varsa uygun emir vermesinin alt yapısını hazırlar (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 37-38).

Yukarıda belirtildiği gibi, her gün saat 11.00 tüm Türkiye’de asayiş saatidir. Mülki amir başkanlığında, jandarma iç güvenlik birlik komutanı ve en büyük polis amirleri, geçmiş 24 saat içinde bölgelerinde meydana gelen bütün olayları, aldıkları haberleri, bunlara karşı alınan ve alınması gereken tüm tedbirleri ve önerilerini bildirirler ve o gün için görevde kullanılabilecek kuvvet miktarını açıklarlar. Mülki amir bu açıklamaları aldıktan sonra, jandarma ve polise emirlerini sözlü olarak bildirir. Mülki amirin emri ile ilgili olarak jandarma iç güvenlik komutanı ve polis amiri görüşlerini açıklarlar. Son kararı mülki amir verir (Güleç, 518).

İlde vali, ilçede kaymakam mülki sınırlar dâhilinde emniyet ve emniyetin korunması için jandarma, emniyet ve diğer özel kolluk kuvvetlerine emir vermek yetkisine sahiptirler. İlin bir ilçesinde meydana gelen olayın bastırılmasında o ilçenin kolluk kuvveti yeterli olmazsa vali, mücavir ilçesinden yardımcı kuvvet tahsis edilmesi emri verir. Vali, bu konuda emir verirken, jandarma komutanlarının görüşünü alır. Eğer alınması gereken tedbir iki veya daha fazla ili ilgilendiriyorsa, bu il valilerince koordinasyon yapılarak kararlaştırılan inzibati tedbir ve tertipler uygulanmaya başlanmakla birlikte, İçişleri Bakanlığına bu konuda bilgi verilir. Bunun dışında bir olay gerçekleştiğinde vali, jandarma ve emniyet teşkilatına önleyici kolluk hizmetlerine ilişkin yapılması gereken hususlarda emir verir. Ancak valinin emri genel nitelikte olup, emredilen bir hareketin icra keyfiyeti ve teferruatı jandarma ve emniyet kuvvetleri tarafından yapılır. Jandarma ve emniyet kuvvetleri, valinin verdiği emri yerine getirirken, valiye safha safha rapor vermekle beraber, verilen işi başardıktan sonra ayrıntılı bir raporla durumu bildirmekle yükümlüdürler (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 42-43).

Görüldüğü üzere jandarma ve polisin görev alanlarının tespitinden, ortak kuvvet kullanılmasına, koordinasyonun sağlanmasına ve kolluk kuvvetlerinin sorumluluk alanları dışında görevlendirilmesine kadar her alanda sivil denetimin taşradaki en önemli uygulayıcısı olan vali ve kaymakamların emri altındadırlar. Burada önemli olan husus yasalar ve diğer mevzuatla tesis edilen bu durumun uygulamaya da geçirilebilmesi için mülki idare amirlerinin daha aktif rol oynamaya dönük bir eğilimlerinin olması gerektiridir.

3.3. Kolluğun Hak Kısıtlayan Yetkilerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetlenmesi

Polis ve jandarma gibi resmi kolluk teşkilatı mensuplarının, diğer kamu personelinin sahip olmadığı ve kullanamadığı yetki ve sorumlulukları vardır. Bunlar; “durdurma, arama, kimlik sorma, yakalama, zor kullanma” gibi bireysel özgürlükleri sınırlayıcı önemli yetkililerdir. Bu görevlerin yerine getirilmesinin, başta bireysel özgürlükler ve toplumsal yaşam olmak üzere insanların yaşam kalitesi üzerinde de önemli etkileri olmaktadır (Cerrah, 2008: 16). Diğer taraftan güç yozlaştırır, mutlak güç ise mutlak yozlaştırır ifadesi, elinde zor kullanma imkân yetkisini bulunduran kişi ve kurumların bu gücü kötüye kullanabilme olasılığına işaret etmektedir (Cerrah, 42). Bu münasebetle, elinde önemli yetkiler bulunan kolluk kuvvetlerinin de sivil otoriteler tarafından denetiminin temini insan hak ve özgürlüklerinin rahat şekilde kullanılabilmesi için gereklidir.

3.3.1. Kolluğun Durdurma ve Kimlik Sorma Yetkisinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetlenmesi

Durdurma ve kimlik sorma yetkisi önleyici güvenlik tedbirleri içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. Gerek suçların önlenmesi gerekse işlenen suçun faillerinin yakalanması için durdurma ve kimlik sorma yetkisi öncü bir işlem olup diğer tedbirlerin uygulanması için vazgeçilmezdir (Güven, 2014: 41). Nitekim ülkemizde emniyet ve emniyetin sağlanması amacıyla yol kontrolleri ve aramalar hürriyetin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi ve terörle mücadele edilmesi için başarı ile uygulanmıştır. Ancak, ihdas edilen noktalarda genel ve yoğun olarak yürütülen yol kontrol ve arama faaliyetleri, kişi hak ve hürriyetlerinin zarar görmesi ihtimalini de ortaya çıkarmakta, ülkemiz aleyhine uluslararası kamuoyunda olumsuz değerlendirmeler yapılmasına, yanlış kanaat oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, vali ve kaymakamlarımızın güvenlik zafiyetine yol açmadan

masum vatandaşları rahatsız etmeyecek tedbirler alması gerekmektedir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 63).

Durdurma, kişinin seyahat özgürlüğünü ilgilendirir. Bu nedenle, Anayasa'nın öngördüğü suç soruşturması, kovuşturması ve suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla seyahat özgürlüğü kanunla sınırlandırılabilir. Anayasanın bahsettiği kanun, Polis Görev ve Salahiyet Kanunu'nun 4/A maddesidir (Metli, 2015: 5). Bu nedenle durdurma yetkisinin PVSK ile düzenlenmesinin Anayasa'ya uygun olduğunu saptamak (Yenisey, 239) gerekir.

PVSK'nin 4/A maddesine göre; polis, kişileri ve araçları; bir suç işlenmesini önlemek, suç işlendikten sonra kaçan faillerin yakalanmasını sağlamak, işlenen suç ve kabahatlerin faillerinin kimliklerini tespit etmek, hakkında yakalama emri ya da zorla getirme kararı verilmiş olan kişileri tespit etmek, kişilerin hayatı, vücut bütünlüğü veya malvarlığı bakımından ya da topluma yönelik mevcut veya muhtemel bir tehlikeyi önlemek amacıyla durdurabilir. Durdurma yetkisinin kullanılabilmesi, 4/A maddesinin ikinci fıkrası hükmü ile kolluğun tecrübesine ve içinde bulunulan durumdan edindiği izlenime dayanan makul bir sebebin bulunması ön koşuluna bağlanmıştır. Makul sebep akla ve mantığa uygun sebeptir. Durdurma yetkisi kullanılırken somut olayda yukarıda belirtilen dört sebebin de bir arada bulunması gerekmemektedir. Bunlardan sadece birinin varlığı kuşkusuz yeterlidir.

Durdurma yetkisi ancak ve sadece makul bir sebebin varlığı halinde kullanılabileceğinden Kanun'un 4/A maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi hükmü gereği *“Süreklilik arz edecek, fiili durum ve keyfilik oluşturacak şekilde durdurma işlemi yapılamaz”*. Durdurma yetkisinin kullanılabilmesi her hangi bir karara veya emre bağlı değildir (Erdağ, 2010: 42-43).

Polis, durdurduğu kişiye durdurma sebebini bildirir ve durdurma sebebine ilişkin sorular sorabilir; kimliğini veya bulundurulması zorunlu gerekli diğer belgelerin ibraz edilmesini isteyebilir. Durdurma süresi, durdurma sebebine esas teşkil eden işlemin gerçekleştirilmesi için zorunlu olan süreden fazla olamaz ve durdurma sebebini ortadan kalkması halinde kişilerin ve araçların ayrılmasına izin verilir (Doğan, 2014: 5).

İç Güvenlik Paketi olarak kamuoyunda bilinen tasarısı ile PVSK 4/A maddesinde değişiklik yapılmış ve madde kapsamı genişletilmiştir. Buna göre önce ki düzenlemede polis, durdurduğu kişinin üzerinde veya aracında silah ya da tehlikeli bir eşya bulunduğuna

ilişkin yeterli şüphe varsa gerekli tedbirleri alabilmekte, ancak bu amaçla kişinin elbisesinin çıkartılmasını ya da aracın dışarıdan bakılınca içi görülmeyen bölümlerinin açılmasını (Yenisey, 239) isteyememekteydi. Ancak yapılan değişiklik sayesinde isabetli bir şekilde bu eksiklik giderilmiş ve el ile dıştan kontrol hariç, kişinin üstü ve eşyası ile aracının dışarıdan bakıldığında içerisi görünmeyen bölümlerin aranmasını mülki idare amirinin görevlendireceği kolluk amirinin yazılı, acele hallerde sonradan yazılı olarak teyit edilmek üzere sözlü emrine bağlamıştır. Yine aynı kanunun 4/A maddesinde kolluk amirinin yirmi dört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulacağı ve bu fıkra kapsamında yapılan araç aramalarına ilişkin olarak kişiye, arama gerekçesini de içeren bir belge verileceği hüküm altına alınmıştır.

Kolluk kuvvetlerine insanların hak ve özgürlüklerini sınırlama bakımından önemli bir yetki olan durdurmanın kanunda belirtilen usul ve esaslar uygun şekilde ve insan haklarıyla uyum içerisinde kullanılıp kullanılmadığının vali ve kaymakamlar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Durdurma, vatandaşla devletin karşı karşıya geldiği bir uygulamadır. Bir durdurma eylemi ile taraflar arasında diyalog başlar. Makul bir sebepten dolayı durdurma esnasında kolluk görevlileri sıcak olmalı ve vatandaş rahatlatılmalıdır. Kolluğun balık tutar gibi herkesi durdurma yetkisinin bulunmadığı kolluğa öğretilmelidir (Metli, 7). Öncelikle polis ve jandarmanın yapmış olduğu durdurmanın “makul sebebe” dayanıp dayanmadığı, kolluğun durdurmuş olduğu kişiye sebebini bildirip bildirmediği, durdurma sebebini ortadan kalkmış olması halinde vakit kaybettirilmeksizin ilgililerin gitmesine izin verilip verilmediğinin denetimi ve hizmet içi eğitimler aracılığıyla kolluğa öğretilmesi mülki idare amirleri tarafından sağlanmalıdır. Sağlanmadığı takdirde bu mülki idare amirlerinin geniş anlamda denetim görevinin yerine getirilmemesi gibi bir sonuç doğurmaktadır. Ayrıca 2015 yılında yapılan değişiklik sonucunda durdurma neticesinde kişilerin üzerinde ve araçlarında kanunda belirtilen şartların doğması halinde arama yapılabilmesi için mülki idare amirleri tarafından gerekli personel görevlendirmesinin yapılması ve verilen yetkinin hangi personel tarafından kullanıldığının denetim altında tutulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, söz konusu değişikliğe istinaden yapılan aramalarda ilgililere arama sonucuna ilişkin tutanak düzenlenmesinin sağlanması hem idari işlemin hukuka uygunluğunun sağlanması hem de keyfi uygulamalara sebebiyet verilmemesi bakımından önemlidir.

Kimlik sorma bakımından PYSK'nin 4/A maddesinin 8'inci fıkrasında 2007 yılında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, kolluk kendisine kanunlarla verilen herhangi bir

görevi yerine getirirken, “muhatabına” kimlik sormak yetkisiyle donatılmıştır. Polisin durdurma yetkisinden başka, kanunlarla verilen görevlerini yerine getirirken kimlik sorma yetkisi de vardır. Kimlik sorma “idari işlem yapma” niteliğinde olduğu için, tek taraflı olarak işlemi yapan süje olan kolluk mensubu; kendisinin kolluk mensubu olduğunu belirleyen belgeyi gösterdikten sonra, idari işlemin muhatabına kimlik sorabilir. Kolluğun durdurduğu kişiye de kimlik sorma yetkisi varsa da, ilk durduğu sırada, kendisinin polis olduğunu gösteren belgeyi göstermek zorunluluğu ön görülmemiştir. Durdurma sonrasında sorulan sorulara verilen cevaplar durdurma sebebini ortadan kaldırmazsa, kolluk o zaman kendi kimliğini göstererek kimlik sorabilir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 65).

Yine PVSK'nin ilgili maddesinde polis, muhatabına kimliklerini ispatlayabilmeleri için gerekli kolaylığı sağlamak zorundadır. Muhatabın belgesinin bulunmaması, açıklamada bulunmaktan kaçınması veya gerçeğe aykırı beyanda bulunması dolayısıyla ya da diğer sebeplerle kimliği belirlenemeyen kişi tutularak durumdan derhal cumhuriyet savcısı haberdar edilir. Bu kişi, kimliği açık şekilde anlaşılınca kadar gözaltına alınır ve gerekirse tutuklanır (PVSK, Madde 4).

Kimlik sorma yetkisi bir suç veya kabahatin işlenmesini ya da kişilerin hayatı, vücut bütünlüğü veya malvarlığı bakımından ya da topluma yönelik mevcut veya muhtemel bir tehlikeyi önlemek amacıyla kullanıldığında önleme tedbiri niteliği taşırken, suç işlendikten sonra kaçan faillerin yakalanmasını sağlamak, işlenen suç veya kabahatlerin faillerinin kimliklerini ya da hakkında yakalama emri veya zorla getirme kararı verilmiş olan kişileri tespit etmek amacıyla yapılması halinde ise adli bir görev olarak karşımıza çıkmaktadır.

Burada gözden kaçırmamak gereken şey ise; kolluğun “kimlik sorması” ile “kimlik tespit etmesi” kurumlarının birbirinden esasen farklı işlemler olduğudur. Kimlik sorma işlemi sırasında kimliği sorulan kişi kayıtlara geçirilemezken, kimlik tespit etme işlemi, bir kişinin kayıtlara geçirilmesi anlamına gelmektedir (Erdağ, 45).

Nüfusa kayıtlı olmadığı için kimliği tespit edilemeyen kişilerin nüfus kayıtlarının temini için gerekli işlemler yapıldıktan sonra, 5'inci maddeye göre fotoğraf ve parmak izi tespit edilerek kayda alınır (PVSK, Md 4).

Burada mülki idare amirlerinin denetimlerinde dikkat etmeleri gereken hususlar ise; kolluk tarafından muhatabına kimliğini ispatlamak için gerekli kolaylık sağlanıyor mu? Çünkü yasalarımıza göre kimlik taşımamak bir suç olarak tanımlanmamıştır. Bunun yanı sıra

tutanağın kolluk personeli tarafından kimlik tespiti amacıyla “tutulan” kişiye, kimliği tespit edildikten sonra ve “talepte bulunulursa” hangi amaçla tutulduğuna ve tutulma süresine ilişkin bir belge (Yenisey, 251) verilip verilmediği de keyfi uygulamaların önüne geçilebilmesi için gerekli bir araçtır.

3.3.2. Önleme Araması ve Benzeri Önleyici Yetkiler Üzerinde Mülki İdare Amirlerinin Denetimi

Önleme araması, kişilerin özel alanına yapılan bir müdahale ile suç işlemek amacıyla kullanılabilecek bir eşyaya ulaşarak, suçun işlenmesini önlemek veya bulundurulması aslında suç olmayan fakat suç işlemek için kullanılabilecek bir eşyaya ulaşmak amacıyla, kişinin kendisinin veya aracının durdurulmak suretiyle özgürlüğünün geçici olarak kısıtlanmasıdır.

Önleme amaçlı aramanın şartları ile ilgili en genel düzenleme Anayasa’da bulunmaktadır. Anayasa, sadece suçla mücadele ederek kamu düzeninin korunması için değil, muhtemel ve somut tehlikeleri ortadan kaldırarak suçun önlenmesi amacıyla da kişilerin özel hayatına müdahale edilebileceğini kabul etmekte ve bunu belirli şartlara bağlamaktadır (Eryılmaz, 2009: 31).

Anayasa tarafından belirlenen genel çerçeve dikkate alınarak önleme aramasına ilişkin esas ve usuller PVSK'nin 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; *"polis, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla usulüne göre verilmiş sulh ceza hâkiminin kararı veya bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mülki idare amirinin vereceği yazılı emirle; kişilerin üstlerini, araçlarını, özel kâğıtlarını ve eşyasını arar; alınması gereken tedbirleri alır, suç delillerini koruma altına alarak 5271 sayılı CMK hükümlerine göre gerekli işlemleri yapar."* Arama talep yazısında, arama için makul sebeplerin oluştuğunun gerekçeleriyle birlikte gösterilmesi gerekir.

Arama kararında; aramanın sebebi, konusu ve kapsamı, yapılacağı yer, yapılacağı zaman ve geçerli olacağı süre belirtilmek zorundadır (PVSK, Madde 9). Kararın geçerli olacağı süre, tehlike ile bağlantılı kısa bir zaman dilimini kapsar. İlke olarak, “somut tehlikenin” varlığını sürdürdüğü zaman dilimi içerisinde arama yapılabilir. Ancak, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacı ile arama yapılabilmesi için, somut bazı sebeplerin(makul neden) bulunması lazımdır. Diğer bir ifadeyle hemen gerçekleşmek üzere olan bir zarar mevcut bulunmalıdır. Bu nedenle, arama kararlarının saat veya birkaç gün ile ifade

edilebilen sürelerle verildiği hallerde “hukuka uygunluktan” bahsedilebilir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 71).

Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliğinin 19. maddesine göre önleme araması;

“a-) 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu kapsamına giren toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapıldığı yerde ve yakın çevresinde

b-) Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşları veya sendikaların genel kurul toplantılarının yapıldığı yerin yakın çevresinde,

c-) Halkın topluca bulunduğu veya toplanabileceği yerlerde,

d-) Öğretim ve eğitim özgürlüğünün sağlanması için her derecede öğretim ve eğitim kurumlarının ve üniversite binaları ve ekleri içerisinde, kurumun imkânlarıyla önlemesi mümkün görülmeyen olayların çıkması olasılığı karşısında rektör, acil hallerde de dekan veya bağlı kuruluş yetkililerinin kolluktan yardım istemeleri halinde, girilecek üniversite, bağımsız fakülte veya bağlı kurumların içerisinde, bunların yakın çevreleri ile giriş ve çıkış yerlerinde,

e-) Umumi veya umuma açık yerlerde veya öğrenci yurtlarında veya eklentilerinde,

f-) Yerleşim yerlerinin giriş ve çıkışlarında,

g-) Her türlü toplu taşıma veya seyreden taşıt araçlarında,

h-) 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununda öngörülen suçların işlenmesinin önlenmesi amacıyla, ticarethane, işyeri ve benzeri yerler ile eklentilerinde,

i-) 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine İlişkin Kanunun 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen müsabakalarıyla ilgili olarak müsabakaların yapılacağı spor alanlarının çevresinde, stadyum veya spor salonları girişleri ile turnike girişlerinde,

j-) 5253 sayılı Dernekler Kanunun 20'nci maddesi kapsamında, derneklerde veya eklentilerinde yapılabilir.

Konutta ve kamuya açık olmayan özel işyerlerinde ve eklentilerinde önleme araması yapılamaz.”

“Somut tehlikenin” mevcut olduğunu düşünen kolluk, önleme araması kararı için hâkime veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde önleme araması emri için mülki amire başvurur (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 72). Dolayısıyla mülki idare amirleri tarafından sulh ceza hâkimliklerine yazılan önleme araması talep yazılarında ya da gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda doğrudan verdikleri yazılı emirle gerçekleştirilecek önleme aramalarında kanun da belirtilen şartların gerçekleşip gerçekleşmediğinin ayrıntılı bir şekilde kolluk personeli tarafından izah edilmesi sağlanmalıdır.

Bunun yanısıra PVSK'nin 9. maddesinde spor karşılaşması, miting, konser, festival, toplantı ve gösteri yürüyüşünün düzenlendiği veya aniden toplulukların olduğu hallerde gecikmesinde sakınca bulunan hal var sayılır denmektedir. Ancak daha önceden günü, saati ve yeri belli olan yukarıda belirtilen organizasyonların gecikmesinde sakınca olduğu yönünde değerlendirilmesi ilginç bir uygulamadır. Bu nedenle kolluk tarafından bu hüküm ilgi tutularak getirilen önleme arama emrine ilişkin taleplerin mülki idare amirleri tarafından önleme arama kararı alınmak üzere sulh ceza hâkimliklerine gönderilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Alınan önleme araması kararı ya da önleme araması emri doğrultusunda yapılan aramanın sonucu, PVSK'ye göre arama kararı veya emri veren merci veya makama bir tutanakla bildirilir. Bu uygulama özellikle arama kararı veya emri veren makamların benzer nedenlerle yapılacak arama kararı taleplerini daha doğru bir şekilde değerlendirmesi ve karar vermesi bakımından önemlidir. Bu kapsamda özellikle jandarma personeli tarafından “kod uygulaması” adı altında herhangi bir bilgi, istihbarat ya da somut tehlikeye dayanmasa da rutin olarak arama kararı talebinde bulundukları uygulamada gözlemlenmektedir. Gereksiz yapılan önleme aramalarının gerek vatandaşımızın huzurunu bozacağı gerekse de ülkemizin uluslararası camiada itibarını olumsuz etkileyebileceğinden ötürü bu tür taleplerin mülki idare amirleri tarafından daha dikkatli bir şekilde sonuca bağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Önleme aramasının gerçekleştirileceği yerde gerekli güvenlik tedbirleri alınır. Hâkim kararı veya yazılı emir üzerine önleme yapmak üzere durdurulan kişiye, kolluk görevlisi, “kolluk görevlisi olduğunu ispatlayan kimliğini gösterir”. İlgili yönetmelik resmi elbiseli olsa dahi kimlik gösterme zorunluyeti öngördüğü mülki amir tarafından kolluğa öğretilmelidir. Önleme araması, kimlik gösteren kolluk görevlisi ve kişinin cinsiyetinde bulunan bir görevli tarafından, aramanın yapılmasına temel teşkil eden sebepler ilgiliye

açıklandıktan sonra yapılır. Yolda kolluk tarafından durdurulan birey durdurma sebebinin öğrenir, durdurmanın polis olduğuna güvenir ise devletin bu şeffaf davranışı karşısında vatandaşlık bilinci içerisinde mevcut ve hâkimin karar vermesine neden olmuş olan bir tehlikeyi önlemek için kollukla işbirliği yapabilir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 74).

Önleme aramasının, kişinin üzerinde ki, ceket, palto, eldiven gibi elbiseleri kapsayan genel nitelikte bir arama olması gerekir. Aramanın gerçekleştirilmesi için, bunlardan başka elbiselerin çıkarılması gerekiyor ise bu arama önleme araması olmaktan çıkar adli arama niteliğine bürünür ve bu aramanın halka açık bir yerde gerçekleştirilmemesi gerekir. Bu tip bir arama, yakında, örneğin, bir işyerinde özel bir bölümde, polis minibüsünde veya karakolda gerçekleştirilebilir. Ancak önleme aramasında, kişi karakola veya başka bir yere çağrılarak arama yapılamaz (Eryılmaz, 41).

Önleme aramasında suç unsuruna rastlanmadığı durumlarda “önleme araması tutanağı” düzenlenmez. Ancak aranan kişi talep ederse kendisine arama kararının tarih ve sayısı, önleme aramasının yapıldığı tarih, saat ve yer, arananın ve arayanın kimlik bilgilerini içeren bir belge verilir. İşte bu belge “yapılan idari işlemin” ispatına yarar ve birey bu işleme karşı idare mahkemesine başvurabilir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 74).

Her kolluk biriminde, aramalara ilişkin karar, yazılı emir ve diğer belgelerin kaydedileceği bir defter tutulur. Bu defter, silinme ve muhtemel bilgi kaybı riskine karşı gerekli önlemler alınmak ve bilgiler yedeklenmek suretiyle bilgisayar ortamında da tutulabilir. Bu defter, sayesinde kolluk amirleri, kolluğu denetleme ve aktiviteleri gözleme imkânı bulur. Bu defterde kayıtlı bilgiler; adli ve idari soruşturmalar, ilgilinin taleplerinin karşılanması ve istatistiki çalışmalar dışında kullanılamaz (Eryılmaz, 42).

Polis, tehlikenin önlenmesi veya yok edilmesi amacıyla güvenliğini sağladığı bina ve tesislere gelenlerin; herhangi bir emir veya karar olmasına bakılmaksızın, üstünü, aracını ve eşyasını teknik cihazlarla, gerektiğinde el ile kontrol etmeye ve aramaya yetkilidir. Bu yerlere girmek isteyenler kimliklerini sorulmaksızın ibraz etmek zorundadır. Milletler arası anlaşma hükümleri saklıdır (Doğan, 20).

Ayrıca, konutta ağır cezalı bir suç işlenmekte iken veya bunun işlenmesini önlemek üzere, jandarma kendiliğinden, yani önceden emir veya karar almaksızın konuta girebilir. Jandarma Yönetmeliğinde ki bu düzenlemenin PVSK'nin 20'nci maddesi ile aynı doğrultuda olduğu görülmektedir. Yangın gibi hallerde de mevcut olan bu yetki,

yükseköğretim kurumları bakımından da koşullu olarak kabul edilmiştir. Yakın tehlikenin önlenmesi amacıyla kolluğa verilmiş bu yetkinin kullanılabilmesi için izin almaya ihtiyaç yoksa da, yetki kullanıldıktan sonra yasal koşulların oluşup oluşmadığı bakımından mülki idari amir tarafından denetleneceği açıktır (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 77). Bunun yanı sıra kolluk personelinin bu yetkisinin varlığını ve kullanım şeklini bilmiyor olması suç önlenmesinde zafiyette yol açacağından hizmet içi eğitimlerde kolluğa hangi şartlarda konuta girerken hâkim kararına ihtiyaç duyulacağı ve hangi şartlarda doğrudan girme imkânlarının olduğu öğretilmelidir.

3.3.2.1. Faaliyetten Men Etme Yetkisi ve Mülki İdare Amirinin Rolü

PVSK'nin 8'inci maddesine göre polis tarafından kat'i delil elde edilmesi halinde mahallin en büyük mülki amiri tarafından 30 günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilecek mahaller (Doğan, 20) şu şekilde sıralanmıştır:

“a-) Kumar oynanan umumi ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller,

b-) Mevzuata aykırı şekilde uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullanılan, bulundurulmuş yerler,

c-) Mevzuata aykırı faaliyet gösteren genel evler, birleşme yerleri ve fuhuş yapılan evler ve yerler,

d-) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğine ve genel ahlaka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya videobant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerler,

e-) Derneklere, sendikalara, loca ve kulüplere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kurum ve kuruluşlara ait yalnız üyelerinin yararlanması için açılan lokallerden, birden fazla denetim sonunda ve yazılı ihtarına rağmen, iç yönetmeliğine aykırı faaliyet göstererek umuma açık yer durumuna geldiği tespit edilenler,

f-) Hertürlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar,” (PVSK, Madde 8)

Görüldüğü üzere belirtilen mevzuat çerçevesinde hareket edilmediği takdirde genel sağlık, dirlik ve esenlik, güvenlik gibi kamu düzeninin unsurlarını doğrudan tehdit edecek nitelikte olan bu hususların kolluk tarafından denetimi gerekmektedir. Özellikle turistik bölgelerde karşımıza çıkan (f) bendinde belirtilen hususlar ülkemizin imajının yurdumuzu ziyarete gelen misafirler nezdinde bozulmaması için önemlidir. Bu durum bazı yerlerde yolda huzur ve güven içinde yürünmesine bile olanak vermemektedir. Dolayısıyla kolluk tarafından yapılan ve kat'i delile dayalı olarak belirtilen hususlara aykırı hareket ettiği tespit edilen işletmelerin mülki idari amirler tarafından men'inin temini hassasiyetle takip edilmesi gereken bir konudur.

3.3.3. Kolluğun Parmak İzi ve Fotoğraf Kaydı Alma Yetkisinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetimi

Parmak izi ve fotoğraf kişiye özel olan ve kişileri biyolojik olarak tanımlamaya yarayan en önemli araçlardır. Parmak izi, suç faillerinin tespiti yanında, cesetlerin, hafızasını kaybedenlerin ve kitle ölümlerinde mağdurların kimliğinin teşhisinde ve kayıp şahısların bulunmasında kullanılabilir. Fotoğraf ise kişinin tanımlanması ve diğer insanlardan ayrılması için faydalanılan unsurlardan birisi olmakla birlikte, teknolojinin yardımı ile kişinin yüz hatlarında, saç şeklinde ve göz renginde değişiklikler yapılabildiğinden, parmak izi kadar güvenli değildir.

Kollukça alınan parmak izi ve fotoğraflar saklanacak, aynı failin daha sonra yeni suçlar işlemesi halinde, olay yerinden elde edilen deliller ile karşılaştırılacak, failin kimliği kolayca tespit edilebilecektir. Kişilere yeni suç işlemleri halinde kolayca ulaşılabilir olmasının, tekrar suç işleme düşüncesi üzerinde caydırıcı etki yapacağına inanılmaktadır (Eryılmaz, 90).

Kolluğa parmak izi ve fotoğrafları kayda alma yetkisi PVSK'nin 5'inci maddesinde ki düzenlemeyle verilmiştir. Bu maddeye göre;

“ a-) Gönüllü

b-) Her çeşit silah ruhsatı, sürücü belgesi, pasaport veya pasaport yerine geçen belge almak için başvuruda bulunan,

c-) Başta polis olmak üzere, genel veya özel kolluk görevlisi ya da özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilen,

ç-) Türk vatandaşlığına başvuruda bulunan,

d-) Sığınma talebinde bulunan veya gerekli görülmesi halinde, ülkeye giriş yapan diğer yabancılar,

e-) Gözaltına alınan, kişilerin parmak izleri alınır.”

Birinci fıkraya göre alınan parmak izi, ait olduğu kişinin kimlik bilgileri ile birlikte, ne zaman ve kim tarafından alındığı belirtilmek suretiyle, bu amaca özgü sisteme (Automated Fingerprint Identification System-AFİS) kaydedilerek saklanır. Ancak parmak izinin hangi sebeple alındığı sisteme kaydedilmez (Yenisey, 257). Kolluk, bu maddenin birinci fıkrasında belirtilenlerden “gönüllü” olanların dışında kalanlar ile CMK’nın 81’inci maddede ve Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazları Hakkında Kanunun(CGTİHK) 21’inci maddeye göre parmak izi alınanların, fotoğraflarını da ayrıca aynı sisteme kayıt edecektir (Eryılmaz, 93).

Ayrıca PVSK 4/A maddedeki durdurma sebeplerinin biri olduğu için durdurulduktan sonra kimlik belgesini ibraz edemeyen veya açıklamada bulunmaktan kaçınan veya gerçeğe aykırı beyanda bulunan kişi nüfusa kayıtlı değilse, bu kişinin parmak izi ve fotoğrafı tespit edilerek, özgü sisteme kaydedilir (Yenisey, 257).

AFİS’de yer alan, sistemde kayıtlı kişisel bilgilerin hangi kamu görevlisi tarafından ve ne amaçla kullanıldığının denetlenebilmesine izin veren güvenlik sistemi sayesinde, gizli olan kayıtların kanunda belirtilen amaçlar dâhilinde kullanılıp kullanılmadığı denetlenir. Kanun, özgü sisteme kayıt edilmiş olan parmak izlerinin kim tarafından ve hangi amaçla kullanılabileceği açıkça düzenlenmiştir. Bunun dışında ki uygulamalar suç teşkil eder. Buna göre, kolluk birimleri iki istisna dışında, sistemle doğrudan bağlantı kuramazlar. Cumhuriyet savcısının yazılı emrini almak zorundadır. İlk istisna, kimlik tespiti yapmaktır. İkinci istisna ise, olay yerinden cumhuriyet savcısının veya kolluk amirinin yazılı emri ile alınan ve kimliği henüz meçhul parmak izleridir. Kolluk bunu karşılaştırarak faili belirlemek amacı ile sistemle doğrudan bağlantı kurabilir. Kanunda polisin “suçun önlenmesi” amacıyla sistemle bağlantı kurduğunda nasıl davranacağı hususunda açıklık yoktur. Yedinci fıkra kimlik tespiti için sistemle doğrudan bağlantı kurulması kabul edilmiş olduğu için, altıncı fıkra kimlik tespiti de herhangi bir makamdan veya merciden izin alınmadan kullanılan bir yetkidir. PVSK’nın 1. maddesi uyarınca da polisin temel görevi toplumu tehlikelerde karşı korumak olduğu için, tehlike ortaya çıktığında,

polisin sistemle doğrudan bağlantı kurabileceği açıktır (Yenisey, 258). Burada belirlenen durumlar dışında, sistem de yer alan bilgiler, mahkeme, hâkim, cumhuriyet savcısı ve kolluk tarafından yürütülmekte olan bir soruşturma ya da kovuşturma da gerçeği ortaya çıkarmak için kullanılabilir. Tutulan kayıtlar PVSK madde 5'e göre kayıt tarihinden itibaren 80 yıl saklanır. Kişinin bu tarihten önce ölmesi durumunda ise ölüm tarihinden itibaren 10 yıl daha saklanarak sistemden silinir.

Maddede her ne kadar sistemin, mahkeme, hâkim, cumhuriyet savcısı ve kolluk tarafından kullanılacağı belirtilse de, uygulama da bu sistemi sadece kolluk kullanacaktır. Eryılmaz'a göre, bu bilgiler, sistemi kullanan kişilerin bağlı olarak çalıştığı birimden farklı, örneğin Adalet Bakanlığında, depolanmalı ve hâkim kararı olmadan bu bilgilere ulaşmak mümkün olmamalıdır. Adalet Bakanlığında kurulacak bir merkezi ayrıca, polis ve jandarmanın iki ayrı birim kurarak iki defa harcama yapma gereğini ortadan kaldıracak, bu da ileride çıkacak bilgi paylaşımı problemlerinin önüne geçecektir (Eryılmaz, 93).

Bu yetkinin kullanılmasına ilişkin mülki idare amirleri tarafından yapılacak denetimlerde sistemdeki bilgilerin kötüye kullanımını engelleyebilmek için; sistemin bulunduğu yerin giriş ve çıkışlarında herhangi bir tedbirin alınıp alınmadığı; sistemin kullanıldığı bilgisayarlarda harici disk vb. şeylerin takılı olup olmadığı; sisteme giriş yapan kişilerin kaydını yapan yukarıda bahsedilen güvenlik sisteminin kurulup kurulmadığı ve tutulan kayıtların süresi içerisinde silinip silinmediği hususlarına dikkat edilmelidir.

3.3.4. Kolluk Kuvvetlerinin İstihbarat Toplama Yetkisinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetimi

İstihbarat faaliyetlerinin temel amacı, üst düzey gizlilik derecesinde, terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, kaçakçılık, örgütlü suçlar ve yasa dışı göçler gibi suç alanlarının iç güvenlik üzerinde oluşturduğu tehdit ve riskler hakkında bilgi toplamak, toplanan bilgileri analiz etmek ve sonuçlarını ilgili birimlere zamanında ulaştırmaktır. İstihbarat sayesinde, ulusal güvenliğe yönelmiş mevcut ve gelecek tehditler ortaya konarak sürpriz gelişmeler ile toplumsal huzurun bozulmasının önüne geçilir.

İstihbarat önemli olmakla birlikte, istihbaratın önemine yapılacak çok fazla vurgu, bazı önemli suçları önlemenin hatırına, insan hakları ihlallerine göz yumma riskini de beraberinde getirmektedir. Bu noktada söylenmesi gereken, suçla mücadelede istihbarat önemlidir ama suçla mücadele de insan haklarının korunması daha önemlidir (Eryılmaz,

64). Bu noktada da yerel düzeyde istihbaratın paylaşımı, yönlendirilmesi ve denetimi hususlarında kendisine rol biçilen mülki idare amirlerine önemli sorumluluklar yüklenmektedir.

Polisin istihbarat yetkisi 1985 yılında yapılan düzenleme ile kanuna girmiştir (Doğan, 11). Yapılan düzenlemede PVSK'nin Ek 7. maddesinin 1. fıkrası ile polise; *“Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzene”* ilişkin önleyici ve koruyucu tedbirleri almak amacı ile *“ülke seviyesinde”* istihbarat faaliyetinde bulunma, bu amaçla *“bilgi toplama”* yetkisi verilmiştir. Bu genel yetkinin yanında, 2007 yılında PVSK'nin ek 7'nci maddesine eklenen yeni fıkralarla, jandarma ve polise *“özel yetki”* niteliğinde olan, *“telekomünikasyon yolu ile yapılan iletişimin denetlenmesi yetkisi”* de verilmiştir.

Jandarmanın istihbarat yetkisi ise daha dar tutulmuştur. Jandarma, mülki görevlerini yerine getirmek için önleyici tedbirler alır, istihbarat faaliyeti yürütür, devriye çıkartır ve dikkatli ve uyanık bulunarak herhangi bir suçun işlenip işlenmediğini araştırır (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 47). Yani jandarma; emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için ceza ve infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korumalarını yapmak üzere sahip bulunduğu mülki görevleri yerine getirmek için ve kendi görev alanı içerisinde genel istihbarat yapabilecek ve telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimi denetleyebilecek, fakat bu yetkisini PVSK'nin ek 7'nci maddesi 1'inci fıkrasında polise verildiği gibi devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine ilişkin önleyici ve koruyucu tedbirleri almak amacı ile kullanamayacaktır (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 48).

Her ne kadar emniyet ve jandarmaya istihbarat toplama hususunda aynı yetkiler tanınmamış olsa da eşgüdüm içerisinde çalışmalarının sağlanması temin edilmeye çalışılmıştır. Buna göre; jandarma kumandanları ve emniyet müdürleri, emniyet ve emniyete ilişkin her türlü ihbar ve bilgiyi kendiliklerinde birbirlerine bildirirler. Emniyet saatini beklemek için zaman yoksa derhal mülkiye amirine de bildirimde bulunulur. Jandarma Görev ve Yetkileri Yönetmeliği ki bu düzenleme ile bu iki kolluk kuvveti bir bütün olarak mütalaa edilmiş ve topluma yönelik tehlikeleri algılamak yönünden bilgi paylaşımı zorunluluğu getirilmiştir (Yenisey, 384).

Polis ve jandarmanın istihbarat toplama yetkileri ve koordinasyon içerisinde çalışmaları gerektiğine değindikten sonra; tüm istihbarat birimleri tarafından istihbarat toplamada önemli bir araç olarak kullanılan “Önleme dinlemesi”(haberleşmeden gizlice bilgi edinme yolu) den bahsetmenin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. 2005 de yürürlüğe giren PVSK Ek-7’nci maddenin ikinci fıkrası, CMK'nin mülga 250'nci maddesinde düzenlenen suçların önlenmesi amacı ile Polis, Jandarma ve Milli İstihbarat Teşkilatı’na (MİT) telekomünikasyon yolu ile yapılan iletişimin dinlenmesi yetkisi vermiştir (Yenisey, 382). Casusluk suçları hariç, CMK'nin 250'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yazılı suçların işlenmesinin önlenmesi amacıyla, hâkim kararıyla, telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişim tespit edilebilir, dinlenebilir, sinyal bilgileri kaydedilebilir. CMK 250 yürürlükten kaldırılırken, bu maddeye yapılan atıflar Terörle Mücadele Kanunu (TMK)’ nun 10'uncu maddesine yönlendirilmiştir. Ancak 2014-6526 sayılı kanun ile TMK’nun 10’uncu maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır (Yenisey, 367).

Yukarıda ifade edildiği üzere TMK’nun 10'uncu maddesinin kaldırılması sonucu oluşabilecek boşluk TMK'na eklenen geçici 14'üncü ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu maddeye göre; mevzuatta CMK’nın mülga 250'nci maddesinin birinci fıkrasına göre görevlendirilen ağır ceza mahkemeleri ile TMK’nın 10'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasına göre görevlendirilen ağır ceza mahkemelerine yapılmış atıflar ağır ceza mahkemelerine; bu mahkemelerin üyelerine yapılmış atıflar Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenen Ankara Ağır Ceza Mahkemesine yapılmış sayılır. Mevzuatta CMK’nın mülga 250'nci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren suçlar ile TMK’nun 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrası kapsamına giren suçlara yapılan atıflar, Türk Ceza Kanununda (TCK) yer alan;

" a-) Örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen uyuşturucu ve uyarıcı madde imal ve ticareti suçu veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değerini aklama suçuna,

b-) Haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlara,

c-) İkinci kitap dördüncü kısım dört, beş, altı ve yedinci bölümde tanımlanan suçlara(305, 318, 319, 323, 324, 325 ve 332. maddeler hariç),

Yapılmış sayılır."

6352 sayılı Kanunun 75'inci maddesi ile değiştirilen TMK'nun 10'uncu maddesinde; önleme dinleme yapılmasına ilişkin yetkinin ağır ceza mahkemeleri mi, ağır ceza mahkemesi başkanına mı veya heyet halinde alınacak karar uyarınca mı önleme dinlemesi yapılacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktaydı (Şen, 2015: Haber7 makale). Ancak 2015 yılında PVSK'de yapılan değişiklikle yetkili veya görevli hâkim Ankara Ağır Ceza Mahkemesi üyesi olarak belirlenmiştir. Ancak hangi suçlardan önleme dinlemesi yapılacağına ilişkin her hangi bir suç atfı yoktur. Her ne kadar 6352 sayılı Kanunun 75'inci maddesinde TMK'nun 10'uncu maddesinde ki değişikliğe göre TCK'da yer alan; Örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen uyuşturucu ve uyarıcı madde imal ve ticareti suçu veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değerini aklama suçuna, Haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlara, İkinci kitap dördüncü kısım dört, beş, altı ve yedinci bölümde tanımlanan suçlara (305, 318, 319, 323, 324, 325 ve 332. maddeler hariç), açılan davalar Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulunca görevlendirilecek ağır ceza mahkemelerinde görülecektir. Ancak bu hükümde yer alan suçlar, önleme dinlemesi yapma hususunda yetki tanınan PVSK Ek 7'nci maddede belirtilen suç tasnifine karşılık gelmemektedir. PVSK Ek 7'nci maddede ön görülen atıf; önleme dinlemesinin yapılabileceği suçlara ilişkin bir sınıflamadır. Önleme dinlemesi yapılması hususunda suç sınırlandırılması yaparak herhangi bir suç atfına da yer vermeyen 6352 sayılı Kanun, salt ağır ceza mahkemelerinin görev ve yetkisi hakkında yapılan “mahkeme” atfına ilişkindir, “suç” atfına değil (Şen, 2015).

Son haliyle hangi suçlara ilişkin önleme dinlemesi yapılacağına ilişkin mevzuatta netlik bulunmasa da hukuka uygun şekilde uygulanan önleme dinlemesi tedbirinin sona ermesi halinde, dinlemenin içeriğine ilişkin kayıtlar en geç on gün içinde yok edilir. Durum bir tutanakla tespit olunur ve bu tutanak denetimde ibraz edilmek üzere muhafaza edilir. Ayrıca istihbarat faaliyetlerinde, bu madde belirtilen suçların önlenmesi amacıyla ve hâkim kararı alınmak koşuluyla, teknik araçlarla izleme yapılabileceği, ayrıca, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu hizmeti veren kuruluşların ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelerden yararlanabilmek için gerekçesini de göstermek suretiyle yazılı talepte bulunabileceği hüküm altına alınmıştır (PVSK, Madde Ek 7).

Bu maddede yer alan faaliyetlerin denetimi ise; kanunun ek 7'inci maddesinde 2015 yılında yapılan değişiklikle; sıralı kurum amirleri, mülki idare amirleri, Emniyet Genel

Müdürlüğü ve ilgili bakanlığın kontrol elemanları tarafından yılda en az bir kez yapılır. Bu faaliyetler Başbakanlık Kontrol Kurulu tarafından da denetlenebilir. Bu kapsamda yapılan denetimlerin sonuçları bir rapor halinde TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna sunulur demektir ancak söz konusu denetimin teknik bilgi ve donanım gerektiriyor olması münasebetiyle maddede sıralı ilgililer tarafından nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin bir düzenleme ya da denetim rehberi mevcut değildir.

Sonuç itibariyle; gerçekten, istihbarat kuruluşlarının denetlenmesi oldukça önemlidir. Denetlenmesi sağlanmayan bir istihbarat biriminde, disiplin ve kalite eksikliği nedeniyle, hukuk kurallarına uyulmaz, değişime direnç gösteren ve risk almayan muhafazakâr bir bürokrasi oluşur, kadro seçimi ve terfilerde keyfilik olur, yeni güvenlik tehditlerine uyum sağlamayan, güvenilmeyen, hantal bir yapı görülür (Eryılmaz: 80). Bu durumun önüne geçilmesinde etkisi olacak ve birçok demokratik devlette var olan istihbarat toplayan birimlerim parlamento denetimine tabi olma hususu; hesap verebilir bir güvenlik hizmeti sağlanması kapsamında 2014 yılında MİT Kanununda yapılan değişiklikte hayata geçirilmiştir. Buna göre; TBMM İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu, Ek 7'nci maddede sayılan ilgililerce yapılacak denetimler sonunda toplanan bilgileri yıllık raporlar halinde inceleyecektir (Yenisey, 385).

3.3.5. Kolluk Kuvvetlerinin İdari Görevlerini Yerine Getirirken Zor Kullanmasının Mülki İdare Amirleri Tarafından Denetimi

Anayasamızın kişi hakları ve sorumlulukları bölümü madde 17'de *“Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir. Tıbbi zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz. Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz. Meşru müdafaa hali, yakalama ve tutuklama kararlarının yerine getirilmesi, bir ayaklanma veya isyanın bastırılması, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde yetkili merciinin verdiği emirlerin uygulanması sırasında silah kullanılmasına kanunun izin verdiği zorunlu durumlarda meydana gelen öldürme fiilleri, birinci fıkra hükmü dışındadır”* denmektedir (Dinçer, 2009: 45).

1982 Anayasası'nın 17. maddesinde silah kullanma konusu kurala bağlanmış ancak, zor kullanma yollarına ilişkin olarak herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. Kişilere karşı

silah kullanılmasına olanak sağlayan Anayasanın, koşulları gerçekleştiğinde kolluk glerinin bedeni kuvvet ve maddi g kullanılmasına öncelikle izin vereceği kuşkusuzdur. Anayasanın 17. maddesinde bu tür zor kullanılmasına ilişkin bir kural yer almadığına göre, silah kullanmayı kurala bağlayan sonuncu fıkranın, bu gibi haller içinde geçerli olması gerekir. Kolluk glerinin silah kullanma yetkisinin hukuksal temelini yeni TCK'nın 24 ve 25'te düzenlenen hukuka uygunluk nedenlerinin oluşturduğunu söylemek yanlış olmaz. Bunlar ise, kanun hükmü, amirin emri, meşru savunma ve zorunluluk halidir. Ancak, kolluğun silah kullanma yetkisinin yasal temeli yalnızca bunlarla sınırlı değildir.

Bu konuda en geniş düzenleme, 2559 sayılı PVSK'dır (Dinçer, 46). Kolluğun zor kullanma yetkisi, PVSK'nın 16. maddesinin 1 ile 5'inci fıkraları arasında düzenlenmiştir (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 81). PVSK 16'ncı maddede yapılan düzenleme ile daha önce iki ayrı maddede (PVSK ek 6 ve 16) düzenlenen zor ve silah kullanma yetkileri aynı madde de toplanmıştır (Eryılmaz, 55). Bu maddede kolluğun bireysel olarak doğrudan doğruya zor kullanması ve toplu kuvvet olarak zor kullanması ayrımı yapılmıştır (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 81). Maddenin yeni düzenlemesine göre;

1-) Polis, görevini yaparken direnişle karşılaşması halinde, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir.

2-) Zor kullanma yetkisi kapsamında, direnmenin şekline ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedeni kuvvet, maddi g ve kanuni şartları gerçekleştiğinde silah kullanabilir (Eryılmaz, 55).

Bedeni kuvvet; polisin direnen kişilere karşı veya eşya üzerinde doğrudan doğruya kullandığı bedeni g, maddi g; polisin direnen kişilere karşı veya eşya üzerinde bedeni kuvvetin dışında kullandığı kelepçe, cop, basınçlı su, göz yaşartıcı gazlar veya tozlar, fiziki engeller, polis köpekleri ve atları ile sair hizmet araçlarını ifade eder. Zor kullanılmadan önce, ilgililere direnmeye devam etmeleri halinde doğrudan doğruya zor kullanılacağı ihtarı yapılır. Ancak direnmenin şekli ve derecesi göz önünde bulundurularak, ihtar yapılmadan da zor kullanılabilir. Polis, zor kullanma yetkisi kapsamında direnmeyi etkisiz kılmak amacıyla kullanacağı araç ve gereç ile kullanacağı zorun derecesini kendisi takdir eder. Ancak toplu kuvvet olarak müdahale edilen durumlarda, zor kullanmanın derecesi ile kullanılacak araç ve gereçler müdahale eden kuvvetin amiri tarafından tayin ve tespit edilir (Doğan, 7-8).

PVSK'nin yanı sıra Jandarma Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 38. maddesi de zor kullanma yetkisini düzenlemektedir. Zor kullanma; polisin kişilere karşı veya eşya üzerinde doğrudan doğruya bedeni kuvvet veya maddi güç kullanılmasını ifade eder. Kişilere karşı zor kullanılırken, bunun kişinin özgür iradesi üzerinde bir zorlama meydana getirmemesi gerekir: sadece direnci kırarak ölçüde, beden üzerinde etki gösteren zor kullanılabilir. İradeyi etkileyecek şekilde zor kullanmak, CMK'nin 148'nci maddesi uyarınca hukuka aykırı bir davranış olup, bu şekilde beyan elde etmek “yasak sorgu yöntemlerini” oluşturur (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 81). Ayrıca; polis, kendisine veya başkasına yönelik bir saldırı karşısında, zor kullanmaya ilişkin koşullara bağlı kalmaksızın, 5327 sayılı TCK'nın meşru savunmaya ilişkin hükümleri çerçevesinde savunmada bulunur (Doğan, 8).

“Polis;

a) Meşru savunma hakkının kullanılması kapsamında,

b) Bedeni kuvvet ve maddi güç kullanarak etkisiz hale getiremediği direniş karşısında, bu direnişi kırmak amacıyla ve kırarak ölçüde,

c) Hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı veya yakalama emri verilmiş olan kişilerin ya da suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla silah kullanmaya yetkilidir.

d) Kendisine veya başkalarına, işyerlerine, konutlara, kamu binalarına, okullara, yurtlara, ibadethanelere, araçlara ve kişilerin tek tek veya toplu halde bulunduğu açık veya kapalı alanlara Molotof, patlayıcı, yanıcı, boğucu, yaralayıcı ve benzeri silahlarla saldıran veya saldırıya teşebbüs edenlere karşı, saldırıyı etkisiz kılmak amacıyla ve etkisiz kılacak ölçüde,

Silah kullanmaya yetkilidir” (PVSK Madde: 16)

Polis, yedinci fıkranın(c) bendi kapsamında silah kullanmadan önce kişiye “Teslim ol” çağrısında bulunur. Bu çağrıya uymayarak kişinin kaçmaya devam etmesi halinde, önce uyarı amacıyla silahla ateş edilir. Buna rağmen kaçmakta ısrar etmesi dolayısıyla ele geçirilmesinin mümkün olmaması halinde ise, kişinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde silahla ateş edilebilir. Ayrıca, polis, direnişi kırmak ya da yakalamak amacıyla zor veya silah kullanma yetkisini kullanırken, kendisine karşı silahla saldırıya

teşebbüs edilmesi halinde, silahla saldırıya teşebbüs eden kişiye karşı saldırı tehlikesini etkisiz kılacak ölçü ve oranda duraksamadan silahla ateş edebilir. Kolluğun kuvvet kullanabilmesi için muhakkak surette tehlikenin doğmuş olması gerekmez. Kolluk, teşebbüs aşamasında ki kaçma tehlikesini bertaraf etmek içinde kuvvet kullanabilir. Kullanılan kuvvetin kademeli olmasının gereği ise, kolluk, her aşamada karşı tarafı etkisiz hale getirme amacına ulaşıp ulaşılmadığını kontrol etmelidir. Etkisiz hale getirme işlemi hangi aşamada tamamlanmışsa kuvvet kullanma işlemi de o aşamada sona ermelidir ve kişi etkisiz hale getirildikten sonra kuvvet kullanma işlemi sona erdirilmelidir (Eryılmaz, 56).

Kolluğun kuvvet kullanımının makul ve haklı görülebilmesi için üç unsurun birlikte bulunması gereklidir. Bunlar; yasallık, gereklilik ve orantılılıktır. Kolluğun uygulayacağı müdahale seçenekleri, şüphelinin direnme seviyesine göre değişmektedir. Pasif direnme durumunda taktik iletişim olmalıdır, aktif direnme halinde bedeni kuvvet uygulanmalıdır, etkin bir saldırı söz konusu olduğunda maddi güç kullanılmalıdır ve ancak şüpheliden gelen öldürücü saldırı varlığında polis silah ya da ağır veya öldürücü güç kullanarak karşılık vermelidir. Bu orantı, polis ve şüpheli sayısı, fiziksel yapı, cinsiyet gibi durumu etkileyici faktörlere bağlı olarak değişebilir. Sonuçta olması gereken kolluk müdahale seçenekleri, şüpheli direnme şekilleri ve etkileyici faktörleri birer küme olarak düşünüp bunların kesişim alanında kalan bölüm yasal, gerekli ve orantılı şekilde uygulanmasıdır. Böylece uygun müdahale şekli belirlenmiş olacaktır (Yenisey, 188).

Burada kolluk kuvvetlerine insanların özgürlük alanlarına doğrudan müdahale etme yetkisi veren mülki görevlere ilişkin zor kullanma yetkisinin mülki idare amirleri tarafından yukarıda belirlenen sınırlar içerisinde kullanıldığının denetleniyor olması insan hak ve özgürlüklerinin kullanımının özgürlük-güvenlik dengesi çerçevesinde tesisi için gereklidir. Bu kapsam da mülki idare amirleri tarafından; kolluğun hangi koşullar altında ve hangi evreleri takip ederek zor kullanacağını ve zor kullanacağına ilişkin ilgililere gerekli uyarıları yapması gerektiğinin hizmet içi eğitimlerle kolluk personeline öğretilmesinin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, kanunda belirtilen aşamalar takip edilerek kolluk tarafından zor kullanılmadığı hallerde ya da direniş kırıldıktan sonra zor kullanımının devam ettiği durumlarda ilgili kolluk personeli hakkında şikâyetle bağlı olmaksızın gerekli yasal işlemlerin tesis edilmesi sağlanmalıdır. Bunların yanı sıra, uygulamada kolluğun direnmeyi giderecek bir çözüm olarak silahını göstermesi ya da havaya ateşlediği görülmektedir. Havaya ateş etmek PVSK da sadece kaçan failleri yakalama sırasında

verilen bir yetkidir. Genel toplumsal olaylarda bu yöntemin uygulanması balkonlarda ki kişilerin hayatına mal olmaktadır (Yenisey, 188). Bu münasebetle, bu ve benzeri uygulamalarda mülki idare amirleri tarafından önlenmelidir.

3.3.5.1. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı ve Kolluğun Toplu Olarak Zor Kullanma Yetkisinin Denetlenmesi

En temel insani değerler arasında sayılan özgürlük, medeni bir toplumsal ve siyasal varoluşun vazgeçilmez esaslarındandır. İnsanlar ancak özgür bir ortamda kendilerini ifade edebilir, kendi potansiyellerini geliştirebilir ve hayatı kendileri için anlamlı kılabilirler. Diğer taraftan güvenlik ihtiyacı en ilkel toplumlardan günümüz çağdaş toplumlarına kadar her dönemde insanın temel ihtiyaçları arasında yer almıştır.

Özgürlük ve güvenlik kavramlarının birlikte anlam kazandığı ve hayat bulduğu alanlardan biri de hiç şüphesiz toplumsal olaylardır (Öksüz, 2014: 63). Günümüzde toplum bireylerin haklarını örgütlü olarak arayan bir toplum haline gelmiştir. Sivil Toplum Kuruluşları (STK) üyeleri adına sorunları ve eleştirilerini ilgili devlet kuruluşlarına ve kamuoyuna duyurmak ve haklarını aramak için basın açıklaması, gösteri yürüyüşü, toplantı ve benzeri eylemler gerçekleştirirler. Bu eylemlerin kamu düzenini bozmadan ve hukuka uygun yapılması için devlet her türlü önlemi almak zorundadır.

1982 Anayasa'sının 34. maddesi *“Herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.”* hükmünü ihtiva etmektedir. Demokratik toplumlarda eleştiri, görüş açıklama, hak arama vb. faaliyetlerde bulunma hakkı vazgeçilmez bir hak olarak kabul edilmektedir (Çevik, 2014: 29. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS)11’inci maddesi tarafından ifade özgürlüğü bağlamında düzenlenen bu tür hakların kullanımı ülkemizde 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununda kendine yer bulmuştur.

Ülkemizde 1983 yılında çıkarılarak yürürlüğe giren 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunuyla bu kanun kapsamındaki hakların kullanımı belirli esas ve usullere bağlanmıştır. Söz konusu kanunun 3’üncü maddesi *“Herkes, önceden izin almaksızın, bu kanun hükümlerine göre silahsız ve saldırısız olarak kanunların suç saymadığı belirli amaçlarla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.” Yabancıların bu kanun hükümlerine göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemeleri, İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır. Yabancıların bu kanuna göre düzenlenen toplantı ve gösteri*

yürüyüşlerinde topluluğa hitap etmeleri, afiş, pankart, resim, flama, levha, araç ve gereçler taşımaları, toplantının yapılacağı mahallin en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan en az kırk sekiz saat önce yapılacak bildirimle mümkündür.” hükmünü ihtiva etmektedir.

Buna karşılık Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nda, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması amacıyla, genel yollar ile parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve TBMM’ye bir kilometre uzaklıktaki alan içinde toplantı yapılamayacağı ve şehirlerarası yollarda gösteri yürüyüşleri düzenlenemeyeceğine ilişkin yasal sınırlamalar mevcuttur (İstanbul Barosu, 2014: 7).

Toplantı ve gösteri yürüyüşü için toplanma ve dağılma yerleri ile izlenecek yol ve yönler kanunun 6’ncı maddesine göre; kamu düzenini ve genel emniyeti bozmayacak ve vatandaşların günlük yaşamını zorlaştırmayacak şekilde ve 22’inci maddenin birinci fıkrasında sayılan sınırlamalara uyulması kaydıyla TBMM’de grubu bulunan siyasi partilerin il ve ilçe temsilcileri ile güzergâhın yer aldığı il ve ilçe belediye başkanlarının, en çok üyeye sahip üç sendikanın ve kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşlarının il ve ilçe temsilcilerinin görüşü alınarak mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenir. Belirlenen yerler yerel gazeteler ile valilik ve kaymakamlık internet sitelerinden ilan edilerek halka duyurulur. Bu yerlerde yapılacak değişiklikler de aynı şekilde ilan edilir.

Toplantı ve yürüyüşlere ve bu amaçla toplanmalara güneş doğmadan başlanamaz. Açık yerlerdeki toplantılar ile yürüyüşler güneş batmadan önce dağılacak şekilde, kapalı yerlerde ki toplantılar ise saat 24.00’e kadar sürebilir. Toplantının yapılmasından en az 48 saat önceden etkinliğin yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa yazılı bildirimde bulunulur (İstanbul Barosu, 7). 2911 sayılı Kanuna göre yapılacak toplantılar, fiil ehliyetine sahip ve on sekiz yaşını doldurmuş en az yedi kişiden oluşan bir düzenleme kurulu tarafından düzenlenir. Toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalaması gereken bildirimde; toplantının amacı, yapılacağı yer, gün, başlayış ve bitiş saatleri, düzenleme kurulunun başkan ve üyelerinin açık kimlikleri, meslekleri ikametgâhları ve varsa çalışma yerleri belirtilir. Bu bildirim, valilik veya kaymakamlıkça kabul edilmez veya karşılığında alındı belgesi verilmez ise keyfiyet bir tutanakla tespit edilir. Bu halde noter vasıtasıyla ihbar yapılır. İhbar saati bildirim saati sayılır (2911 sayılı Kanun Madde 9-10). Burada da ilgili mülki idare amirlerince vatandaşın Anayasal

hakkının mümkün olan en rahat şekilde kullanılabilmesinin temini ve herhangi bir keyfi duruma mahal bırakılmaması için gerekli tedbirler alınmalı ve ilgili personelin gerekli hizmet içi eğitimden geçirilmesi sağlanmalıdır.

Düzenleme kurulu, toplantının sükûn ve düzenini, bildirimde yazılı amaç dışına çıkılmamasını sağlamakla yükümlü ve sorumludur. Kurul, bunun için gerekli önlemleri alır ve gerektiğinde güvenlik kuvvetlerinden yardım ister. Toplantının amacı dışına çıktığı veya düzen içinde gerçekleşmesini imkânsız gördüğü takdirde kurul veya toplanamadığı takdirde kurul başkanı dağılma kararı alır ve durumu derhal yetkili kolluk amirine bildirir (2911 sayılı Kanun Madde 12).

Kanuna uygun olarak başlayan bir toplantı ve gösteri yürüyüşü, daha sonra kanuna aykırı hale dönüşürse kolluk görevlisi bu durumu derhal mülki idare amirine bildirir ve bu bildirimde istinaden mülki idare amiri tarafından toplantının sona erdirilip erdirilmeyeceğine ilişkin karar verilir. Verilen karar yazılı veya acele hallerde sözlü olarak sonradan yazı ile teyit edilmek üzere ilgili kolluk amirine bildirilir (2911 sayılı Kanun Madde 24). Emri alan kolluk görevlisi bu durumun sonlandırılması için uyarıda bulunur. Kanuna aykırılık ve suç unsuru devam ettiği takdirde kolluk görevlisi topluluğa dağılmasını, aksi takdirde zor kullanılacağını ihtar eder. Kolluk görevlisi, dağılanlara müdahale edemeyeceği gibi yol vererek güvenli olarak dağılmalarını sağlamakla yükümlüdür (İstanbul Barosu, 10). Ancak, kolluğa karşı fiili saldırı vb. durumun gerçekleştiği durumlarda kolluk ihtara gerek olmadan da zor kullanma yetkisine sahiptir. Ayrıca, toplantı veya gösteri yürüyüşünün başlangıcından itibaren kolluk tarafından kayda alınmasının temini suç işleyenlerin tespiti, yakalanması ve daha sonradan söz konusu müdahale dava konusu edildiği durumlarda ispat imkânı sağlayacağından ötürü gereklidir.

Toplumsal olaylara müdahale için oluşturulan çevik kuvvet birimleri ana unsur olarak toplumsal olaylara yönelik tedbir alınması ve dağıtılması gibi alanlarda kullanılmaktadır. Bu personel yansız ve en iyi görev yapacak şekilde üst amirine karşı sorumludur. Vali emirlerini il emniyet müdürüne, kaymakam ilçe emniyet müdürüne vererek, çevik kuvveti harekete geçirir. Ancak gecikme de sakınca bulunması halinde mülki amir doğrudan çevik kuvvet grup amirine de emir verebilir. Verilen emirden mülki idare amiri verilen emrin yanlış uygulanmasından ise ilgili çevik kuvvet personeli sorumludur. (Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliği (PÇKY) Madde 11).

Türkiye'de toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma yukarıda da ifade edildiği üzere bildirim tabi tutulmuştur. AİHM içtihatlarına göre, barışçıl bir gösteri yapmak için önceden izin almak veya bildirimde bulunmak gerekmemektedir. Buna karşın, bir gösterinin veya yürüyüşün izne veya bildirimle bağlanması başlı başına AİHS'nin 11. maddesine aykırı değildir ve devletler kamu düzenini ve ulusal güvenliği korumak için bir toplantıyı veya gösteriyi belli bir usule bağlayabilirler (Kılınç, 2014: 286).

Toplantı ve gösteri yürüyüşünün bir usule bağlanması AİHS'ne aykırı olmadığı ifade edilmiş olmasına rağmen; AİHM kararları uyarınca, toplantı öncesinde bildirim yapılmasa dahi, katılımcılar barışçıl davranmaya devam ettiği ve kamu düzenini bozmadığı sürece, toplantı barışçıl kabul edilir ve suç teşkil etmez. Mahkemeye göre, önceden bilgi verme veya izin alma ile ilgili olarak iç hukukta yer verilen düzenlemeler, toplanma özgürlüğüne aykırılık oluşturmamalıdır (İstanbul Barosu: 8). Görüldüğü üzere bildirim olmasa dahi kamu düzenini bozmayacak şekilde devam eden toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin dağıtılması karar vermeye yetkili olan mülki idare amirleri tarafından yöntem olarak tercih edilmemelidir. Nitekim Anayasamızın 90'ıncı maddesi usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmaları kanun hükmünde saymaktadır ve aynı zamanda bu andlaşmalarla konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas alınacağını hüküm altına aldığı mülki idare amirleri tarafından gözden kaçırılmamalıdır.

2911 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi aşağıda belirtilen toplantı ve faaliyetlerin bu Kanun hükümlerine tabi olmadığını ifade etmektedir. Bunlar; Siyasi partilerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, vakıfların, derneklerin, ticari ortaklıkların ve diğer tüzel kişilerin özel kanunlarına ve kendi tüzüklerine göre yapacakları kapalı yer toplantıları, kanunlara uymak, kendi kural ve sınırları içinde kalmak şartıyla kanun veya gelenek ve göreneklere göre yapılacak toplantı, tören, şenlik, karşılama ve uğurlamalar, spor faaliyetleri ile bilimsel, ticari ve ekonomik amaçlarla yapılan toplantılar, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların devlet ve hükümet işleri hakkındaki toplantı ve konuşmaları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin halk ile yapacakları sohbet niteliğindeki görüşmelerdir.

Söz konusu Kanunun 15'nci maddesinde valinin, bir il sınırları içinde aynı günde birden çok toplantı yapılmak istenmesi halinde emrinde ki güvenlik kuvvetlerinin ve gerektiğinde

yararlanabileceği diğer güçlerin bu toplantıların güvenlik içinde yapılmasını sağlamaya yeterli olmadığı kanısına varırsa, toplantılardan bir kısmını on günü aşmamak üzere bir kere erteleyebileceği (Öksüz, 75) hüküm altına alınmıştır. Aynı imkân bölge valileri için sorumlu oldukları illerde ve İçişleri Bakanı için ülke sathında geçerlidir. Mülki amirler, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın korunması amacıyla belirli bir toplantıyı bir ayı aşmamak üzere erteleyebilir veya suç işleneceğine ilişkin açık veya yakın tehlike mevcut olması halinde yasaklayabilir. Vali, aynı günde birden çok toplantının güvenliğinin sağlanmasının mümkün olmayacağı kanısına varırsa erteleme kararı alabilir. Mülki idare amirlerince alınan erteleme veya yasaklama kararı düzenleme kuruluna tebliğ edilir. Valiler, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ilde veya ilin bir veya birkaç ilçesinde bütün toplantıları bir ayı geçmemek üzere yasaklayabilir. Erteleme ve yasaklama temel haklardan olan toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını sınırladığından yasaya uygun olarak karara bağlanması gerekir. Bunun dışında yasak yerlerde yapılan, kanuna aykırı olan toplantılar yasaklanır (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 84).

Yasa metninden de anlatıldığı üzere toplanma özgürlüğünün ertelenmesi veya yasaklanması şeklinde sınırlandırılması ile mülki idare amirlerine geniş yetkiler tanınmıştır. Bu yetkinin özgürlük-güvenlik dengesi bağlamında ve evrensel hukuki ilkeler ışığında kullanılması büyük önem taşımaktadır. Çünkü bu hususta verilecek keyfi ve isabetsiz kararlar, hem toplumun gereksiz yere gerilmesine sebep olacak hem de ülkenin imajını olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle güvenlik ya da başka gerekçelerle toplanma özgürlüğünün sınırlandırılması zorunlu kılan istisnai durumlarda yol gösterici ilke “özgürlük karinesi” olmalıdır. Özgürlük karinesi, özgürlüklerin kısıtlanmasını haklı gösteren son derece güçlü bir neden olmadıkça sınırlama yapılamayacağını buyurur. Başka bir anlatımla, özgürlüklerin güvenlik lehine sınırlandırılmasının mutlaka makul, zorunlu ve geçerli bir sebebi olmalı ve özgürlüklere getirilecek kısıtlama “orantılılık” ilkesinin gerekleriyle sınırlı tutulmalıdır. Sınırlama kararı ile elde edilmek istenen ile amaç arasında makul bir ilişkinin olması gözetilmelidir (Öksüz, 76).

Yukarıda belirtilen usul, esas ve yetkilerin nasıl kullanılacağına ilişkin hususların yanı sıra Türkiye’de toplumsal olayların yönetiminde idari yapı ve işleyişi bakımından karşılaşılan sorunlar üzerinde de durmak gerekmektedir. Bunlar;

- Profesyonel özerklik bağlamında sorunlar (Çevik, 34); taşrada emniyet ve asayişten birinci derecede sorumlu olan mülki idare amirleri tarafından toplumsal olaylara müdahale edilip edilmemesi hususunda karar verme sorumluluğu kolluk amirlerine bırakmamalıdır. Yalnızca teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren müdahale yöntemi kolluk amiri tarafından tespit edilmelidir. Ancak, uygulamada bizzat teknik bilgisi yeterli olmayan kişiler tarafından müdahale araçlarının belirlendiğine de rastlanılmaktadır. Toplumsal olaylara başarılı şekilde müdahale edilmesinin olmazsa olmaz koşulu sivil yöneticiler tarafından nihai karar verildikten sonra uygulamanın profesyonel ekiplere bırakılmasıdır.
- Merkez ilçelerdeki kaymakamların görev icrasıyla ilgili sorunlar (Çevik, 35); görev yaptığı ilçede emniyet ve emniyetten birinci derece de sorumlu olmasına rağmen özellikle büyükşehirlerde çıkan toplumsal olaylarda valiler tarafından il emniyet müdürleri muhatap alınmakta ve kaymakamlar pasifize edilmektedirler.
- Toplumsal Olaylara Müdahalede Ana Birim Olan Çevik Kuvvet Şubelerinin Yönetimi, Eğitimi ve Organizasyonu İlgili Sorunlar; toplumsal olaylara müdahale konusunda polis teşkilatının fiziki gücü Çevik Kuvvet şubesidir. Bütün illerdeki toplam sayı 25000 civarındadır. Kısa süreli memur çalıştığı için personel değişimleri hızlı olmakta ancak personel sayısı yukarıda verilen miktar civarında kalmaktadır. İhtiyaç halinde diğer şubelerden memurlar, çıkan toplumsal olaylarda istihdam edilebilmektedir (Çevik, 38). Bu durumda konuyla ilgili yeterli eğitimi olmayan ve kendi görev tanımını içerisinde olmadığından personel tarafından angarya olarak algılanan işlerde çevik kuvvet dışındaki personelin kullanılması insan hakkı ihlallerine sebebiyet verilme ihtimalini artırmaktadır. Polis teşkilatının neredeyse onda birini barındıran çevik kuvvet şubelerinin eğitimi için bir polis okulu çevik kuvvet hizmet içi eğitimine tahsis edilmelidir. 25000 personelin geçici yerler ve geçici eğitimcilerle eğitilmesi verimi azaltmaktadır. Çevik kuvvet çalışma birimlerinde kısa süreli çalışma yerine özel harekât gibi 35 yaşına kadar buralarda istihdam imkânı getirilmeli ve ek ödeme vb. argümanlarla burada çalışmak cazip hale getirilmelidir (Çevik, 39).
- Polis alt kültürü kaynaklı sorunlar; polise sunulan sosyal imkânların iyi yönleri olduğu gibi, toplumdan soyutlanma gibi olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Çünkü sürekli toplumdan izole bir hayat süren ve devamlı bir arada olmanın getirdiği sıkı

fıkı ilişkiler meslek mensuplarının birbirlerinin işyerinde ki yanlışlarını da duygusal olarak görmemeleri sonucunu doğurmaktadır (Göksu, 2014: 51). Ayrıca, şüphecilik, sivilleri potansiyel suçlu olarak görme, biz ve onlar ayrımı yapma ve meslek içi dayanışma gibi hususların kolluk kuvvetleri içerisinde yaygın olarak rastlanıyor olması toplumsal olay ve benzeri durumlarda insan hakları ihlallerine yol açan olaylar yaşanması sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda sayılan hususların giderilmesinin başta mülki idare amirleri olmak üzere sivil otoritelerce tesisi günümüzde demokratik, insan haklarına saygılı devlet olmanın önemli ölçütlerinden biri olarak kabul edilen toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının vatandaş tarafından daha sağlıklı olarak kullanımına olanak sağlayacağı şüphesizdir.

3.3.5.2. Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesinde Uygulanan Kısıtlayıcı Yetkilerin Denetlenmesi

Son yıllarda toplumun huzurunu tehdit eden sıradan bir olaya dönüşen spor sahalarındaki şiddet, spor müsabakalarının seyir zevkini terör ve trajediye dönüştürmektedir (Ziyagil ve Diğerleri, 2012: 2). Toplumun huzur ve sükûnu tehdit eder bir boyut almaya başlayan spor müsabakaları yeni bir yasal düzenlemeyi de gerekli kılmıştır. Bu münasebetle, 2012 yılında Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine İlişkin Kanun (SSDÖİK) çıkarılmıştır. Bu kanunun amacı kanunun 1'inci maddesinde müsabaka öncesinde, esnasında veya sonrasında spor alanları ile bunların çevresinde, taraftarların sürekli veya geçici olarak gruplar halinde bulundukları yerlerde veya müsabakanın yapılacağı yere gidiş ve geliş güzergâhlarında şiddet ve düzensizliğin önlenmesi olarak ifade edilmiştir.

Söz konusu kanunun 4'üncü maddesine göre kanunun 1'inci maddesinde belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere gerekli tedbirleri almak için il/ilçe spor güvenlik kurulları oluşturulur. Bu kurullar müsabakalardan önce toplanarak müsabakalarda alınması gereken emniyet ve güvenlik tedbirlerini belirlemektedir. İl spor kurulu üyeleri; vali ya da vali yardımcısı başkanlığında, belediye başkanlığı, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, ilgili federasyon temsilcisi, basın kuruluşları ve ilgili kamu kuruluşlarının temsilcileri, amatör spor kulüpleri konfederasyon temsilcileri, taraftardan sorumlu kulüp temsilcisi olan en az iki yönetici, vali tarafından belirlenecek bir hukukçu ve il milli eğitim müdürlüğü temsilcilerinden oluşmaktadır. İlçe spor güvenlik kurulu ise kaymakamın başkanlığında il spor güvenlik kurulunda yer alan

kurum ve kuruluşların ilçede ki temsilcilerinden oluşmaktadır (Kızılay ve Ön, 2014: 99). Ancak *"büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan ilçelerde spor güvenlik kurulu oluşturulmaz. Ancak valinin uygun gördüğü lig ve spor dallarında büyükşehir belediye sınırları içerisinde de ilçe spor güvenlik kurulu oluşturulabilir."* Spor güvenlik kurulları ayda bir defa olağan ve gerekli hallerde olağanüstü toplanabilirler (SŞDÖDKUİY: Madde 5).

Spor güvenlik kurulları; müsabakalarda görev alacak özel güvenlik görevlilerinin sayısını belirlemek, müsabaka alanı çevresinden seyyar satıcıların uzaklaştırılması amacıyla belediye zabıtası görevlendirilmesini sağlamak, stadyum ve spor alanlarının her yıl oluşturulacak denetim komisyonunca denetlenmesini sağlamak, eksikliği giderilemeyen stat/salonların spor alanı güvenlik sertifikasını onaylamamak ve müsabaka yapılmasına izin vermemek, müsabakada ambulans ve itfaiye görevlendirilmesini sağlamak, stadyum ve spor alanlarına alınacak seyirci sayısını belirlemek gibi görevleri ifa ederler.

Branş ayrımı yapılmaksızın tüm müsabakalara mülki idare amiri tarafından müsabaka güvenlik amiri atanır (Kızılay ve Ön, 100). Müsabaka güvenlik amiri; müsabaka öncesi, esnası ve sonrasında olmak üzere güvenlik önlemlerinin yürütülmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Bu görevini yerine getirirken başta kulüp güvenlik sorumlusu olmak üzere diğer kişi ve kuruluşlarla eş güdüm içerisinde çalışarak koordinasyonu sağlar (SŞDÖDKUİY: Madde 6). Burada mülki idare amirlerince dikkat edilmesi gereken temel husus alınacak güvenlik tedbirlerinin günümüzde önemli bir tanıtım aracı ve sosyal etkinlik olan spor müsabakalarının seyir zevkini ortadan kaldıracak ve insan hak ve özgürlüklerinin orantısız bir şekilde kısıtlanmasına yol açacak şekilde uygulanmaması için gerekli tedbirleri almak ve bu tedbirlerin uygulamasını denetlemektir. Ayrıca daha öncede belirtildiği üzere 2559 sayılı Kanunun önleme aramasına ilişkin düzenleme yapılan maddesinde spor müsabakaları gecikmesinde sakınca bulunan hal olarak sayılmış ve hâkim kararı olmadan mülki idari amirinin emriyle önleme araması yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak önceden gün ve saati belli olan spor müsabakalarında gecikmesinde sakınca bulunan hal olmadığının mülki idare amirlerince değerlendirilmesi ve öncelikle önleme araması taleplerinin hâkim kararı alınarak uygulanmasına öncelik verilmelidir.

Bu kanun kapsamına giren bir hareket sonucu seyirden yasaklanan kişiler, ceza aldığı takımın spor müsabakalarının yapılacağı gün müsabakanın başlangıç saatinde ve bundan bir saat sonra bulunduğu yere en yakın genel idari kolluk birimine başvurması

gerekmektedir. Bu madde uyarınca yapılması gereken işlemlerin titizlikle takibi spor müsabakalarının sükûn ve huzur içerisinde gerçekleştirilebilmesi için önemlidir ve mülki idari amirleri tarafından takibi sağlanmalıdır. Ayrıca spor müsabakaları öncesi, esnası ve sonrasında alınan tüm tedbirlere rağmen yaşanan olumsuzluklara karşı kolluk kuvvetleri tarafından uygulanacak zor kullanma vb. yetkilerinde daha önceki bölümlerde belirtilen esas ve usullere dikkat edilerek uygulanmasına dikkat edilmelidir. Zaman zaman spor müsabakalarında görüldüğü üzere, orantısız olarak alınan güvenlik tedbirleri ve ölçsüz olarak bunların uygulanması kitleleri tahrik etmekte ve istenmeyen olayların yaşanmasına sebep verebilmektedir. Bu yüzden il ve ilçelerde vatandaşın huzur ve sükûnu tesis etmekten birinci derece sorumlu olan mülki idare amirlerinin alınan önlem ve tedbirlerin tayininde etkin rol oynamaları önemlidir.

3.3.6. İnsan Hakları Kurulları ve Mülki İdare Amirlerinin Görevleri

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi Türkiye'nin öncelikli siyasi hedefleri arasında yer almaktadır. Bu doğrultuda, ülkemiz, özellikle son yıllarda, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi ile temel hak ve özgürlüklerin tam olarak korunmasını sağlamak amacıyla kapsamlı bir reform sürecinden geçmektedir.

Türkiye'de insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacına uygun olarak kurulan ilk “ulusal insan haklarını koruma mekanizması” olan, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK) da bu süreçte önemli görevler yerine getirmektedir (TBMM İHİK Faaliyet Raporu, 2009: 7). Meclis insan haklarını inceleme komisyonun yanı sıra her il ve ilçe de 2000 yılında çıkarılan il ve ilçe insan hakları kurulunun kuruluş, görev ve çalışma esasları hakkında yönetmelik ile insan hakları kurulları oluşturulmuştur. Söz konusu yönetmelikte dikkati çeken husus, kurul üyelerinin önemli bir kısmının kamu görevlilerinden oluşması sivil toplum temsilcilerine ise gereği kadar yer verilmemesidir. 23.11.2013 tarih ve 25298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ise il ve ilçe insan hakları kurullarının yapısını, kurulları büyük oranda sivil bir karaktere büründürecek biçimde değiştirmiştir (Sözen ve Algan, 44).

Kurulların oluşturulmasında hedeflenen amaçlar; kamuoyunda ve kamu görevlileri nezdinde insan hakları bilincini oluşturmak ve geliştirmek, kişilerin insan hak ve özgürlüklerine saygı duyulmasını sağlamak ve bu anlamdaki ihlal iddialarını incelemek ve

araştırmak, insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engelleri kaldırmaktır. Bu amaçla hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari nedenleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunmaları hedeflenmektedir (Roche ve Diğerleri, 2010: 5).

Yönetmeliğin 5'inci ve 6'ncı maddelerinde il ve ilçe insan hakları kurulunun kimlerden oluştuğu tek tek sayılmıştır. Buna göre göre "*il kurulu; vali veya vali yardımcısı başkanlığında, belediye başkanı ya da başkan yardımcısı, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği bir temsilci, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin il başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci, Üniversite rektörleri veya görevlendirecekleri bir öğretim üyesi, valilik tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi, baro temsilcisi, tabip odasından bir temsilci, ticaret veya sanayi odasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, valilik tarafından belirlenecek diğer meslek odaları veya sendikalardan bir temsilci, mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, muhtarlar derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, okul aile birliklerinden başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, sivil toplum kuruluşlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek en az üç temsilciden oluşu*"r (İHKKGÇEHY: Madde 5).

İlçe kurulu ise, "*kaymakamın başkanlığında, belediye başkanı veya yardımcısı, il genel meclisinin ilçeden seçilen üyeleri arasından seçeceği üye, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin ilçe başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci, fakülte veya yüksekokulun bu konuda görevlendireceği bir öğretim üyesi, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi, ilçede görev yapan avukatlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, ilçede görev yapan doktorlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, kaymakamlık tarafından belirlenecek meslek odalarından veya sendikalardan bir temsilci, mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, muhtarlar derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, okul-aile birliklerinden başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından*

belirlenecek bir temsilci, sivil toplum kuruluşlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek en az iki temsilciden oluşur" (İHKKGÇEHY: Madde 6).

Bu kurullar, toplumda ve kamu görevlilerinde insan hakları bilincini geliştirmek, insan haklarını korumak, hak ihlali iddialarını incelemek üzere oluşturulmuşlardır. İl ve ilçelerdeki bu kurullar hak ihlaline yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari nedenleri inceleyerek çözüm önerisinde bulunurlar. İllerde valilik yazı işleri müdürlüğünde, ilçelerde kaymakamlıklarda herkesin kolayca ulaşabileceği bir danışma masası oluşturulur. Masa görevlisinin hukuk ve halka ilişkiler konusunda uzman olması konusuna önem verilir.

İnsan hakları kurulları her türlü ayrımcılığın önlenmesi ve idarenin vatandaşlara nezaketle yaklaşmasını sağlayacak çalışmalar yaparlar. Halkla ilişkiler ve iletişim için internet imkânlarından yararlanırlar. Toplumu insan hakları sözleşmesi ve Anayasa'da yer alan haklar konusunda bilgilendirici çalışmalar yaparlar. İnsan hakkı ihlallerini inceleyerek değerlendirirler. Ulaşılan sonuçları ya Cumhuriyet Savcılıklarına ya da idari makamlara ileterek sonucunu takip ederler (Vali ve Kaymakamlar El Kitabı: 108).

İlgili yönetmelik uyarınca kurullar ayda bir defa toplanır. Ancak gerekli görülen durumlarda, başkanın çağrısı üzerine ayda birden fazlada toplanabilir. Yönetmeliğin 19'uncu maddesine göre kurullar tarafından faaliyetleri ile ilgili aylık rapor hazırlanır. Hazırlanan raporlar dönemi izleyen ilk iş günü içerisinde valilik kanalıyla Başkanlığa gönderilir.

Uygulamada hak ihlali iddialarını araştırma ve karar verme yetkisine rağmen, kurullara yapılan başvuru sayısı çok azdır. Başvuru sayısının az olmasının sebeplerin bir tanesi, kurul kararlarının sonuçlarının istişari nitelik taşıması ve klasik idaredeki icrailik, yani doğrudan uygulanabilirlik özelliği taşıyor olmasıdır. İhlal iddiaları ile ilgili başvuruların az olması il ya da ilçede insan hakları ihlali olmadığı şeklinde yorumlanmaktadır. Fakat bu durumun kamuoyunda kurul çalışmaları ile ilgili bilgi eksikliğinden de kaynaklanabileceği unutulmamalıdır. Kurula yapılan başvuruların büyük çoğunluğu, hastanelerin ve belediyelerin hizmet kusurları, gıda güvenliği, trafik sorunları vb. ile ilgilidir. Kolluk kuvvetleri hakkında çok fazla başvuru gelmemektedir. Bu durum, kolluk kuvvetleri hakkında şikâyetle bulunma konusunda bireylerin çekinmesinden kaynaklanabilmektedir (Roche, 14).

Bu münasebetle; insan hak ve hürriyetlerinin il ve ilçelerde kullanılmasının ve ihlalinin önlenmesinin teminatı olan mülki idare amirleri tarafından söz konusu kurulların aktif şekilde çalıştırılmasının temini gerekmektedir. Mülki idare amirleri tarafından toplantıların aylık olarak gerçekleştirilmesi, kurullar tarafından nezarethanelerin denetlenmesi ve kurullara yapılan şikâyetlerin incelenmesi ve sonuçlandırılması sağlanmalıdır. Ayrıca yapılan şikâyetlerin sonucunda hazırlanan raporların ilgisine göre Cumhuriyet Savcılıklarına veya ilgili idareye gönderiminin temini ve sonucunun takibi kurul kararlarının uygulanabilirliğinin sağlanması için önemlidir. Ancak uygulama gerek il gerek ilçe idare kurullarının istenilen şekilde çalıştırılmadığı gözlemlenmektedir. Birçok vatandaş söz konusu kurulların varlığından bile haberi yoktur. Dolayısıyla birçok kurula herhangi bir şikâyet başvurusu da gelmemektedir. Bu bağlamda öncelikli olarak vatandaşta farkındalığı artırmaya yönelik çalışmalara mülki idare amirleri tarafından ağırlık verilmelidir. Gerekli farkındalık sağlanabilip kurullar fonksiyonel bir şekilde çalıştırılabilirse kolluk kuvvetlerinin yapmış olduğu insan hakları ihlalleri dâhil tüm ihlallerin yerinde incelenip sonuçlandırılması sağlanabilir. Aktif çalışan insan hakları kurulları birçok insan hakkı ihlalinin gerçekleşmeden önleme imkânı sağlayacak caydırıcı bir mekanizma işlevi görebilir.

SONUÇ

İnsanın fizyolojik ihtiyaçlarından sonra duymuş olduğu en temel gereksinim güvenlidir. İnsanların topluluk olarak yaşamaya başladıkları günden bugüne güvenli bir ortamda hayatını sürdürme gereksinimi devam etmekte ve bu gereksinim güvenli bir hayat ortamının tesisini devletin en önemli görevlerinden biri haline getirmektedir.

Kamu düzeninin tesisi olarak da ifade edebileceğimiz güvenli bir yaşam alanı; güvenlik, dirlik, esenlik, sağlık ve genel ahlak olmak üzere dört temel unsurdan oluşmaktadır. Devletin bu unsurların insanların hayatını olumsuz etkilemeyecek şekilde temini için yürütmüş olduğu faaliyetlerin tümüne kolluk faaliyeti denir. Kamu düzeninin tesisi ve bozulduğu zaman eski haline getirilmesi için kolluk faaliyetlerinin yürütülmesinde görevli personellere de kolluk personeli adı verilmektedir.

Kolluk, teorik olarak idari kolluk ve adli kolluk olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari kolluk, kamu düzeninin bozulmadan işleyebilmesi veya bozulan kamu düzeninin yeniden tesisi için yürütülen faaliyetlerdir. Adli kolluk ise, herhangi bir suç işlendikten sonra faillerin adli makamlara teslim edilmesi için yapılan faaliyetlerin tümü olarak ifade edilebilir. İdari kolluk idari makamların emri altında, adli kolluk ise adli kolluk makamlarının emri altında görevini ifa etmektedir. Bu iki farklı kolluk rejimi arasında ki en temel fark ise tabi oldukları hukuki rejimlerde ortaya çıkmaktadır. Nitekim idari kolluk faaliyeti yürüten idari kolluk personeli için göreviyle ilgili işlediği bir suçtan ötürü 4483 sayılı Kanunun ihtiva ettiği hükümler çerçevesinde işlem tesis edilirken, adli kolluk makamlarının emri altında adli görev ifa eden adli kolluk personeli hakkında genel hükümlere göre doğrudan soruşturma yürütülmektedir.

Tanımsal olarak ikiye ayırma imkânı bulduğumuz bu iki kolluk türü uygulamada birbirinden bu kadar net olarak ayrılmadığı arada gri alanların olduğu gözlemlenmektedir. Ayrı görev tanımları olan bu iki kolluk türü uygulamada aynı kurumlar ve personel tarafından yürütülmektedir. Yalnızca tam teşekküllü polis karakollarında adli kolluk için ayrı bir birim teşekkül ettirilmiştir. Bu münasebetle konusunda uzmanlaşmış adli kolluk teşkilatının oluşturulması ya da tüm polis karakollarında adli kolluk için ayrı bir birimin oluşturulması adli soruşturmaların daha hızlı ve sağlıklı olarak sonuçlandırılmalarına yardımcı olacağı değerlendirilmektedir. Ancak idari kolluğun görev alanına giren bir olay

daha sonradan adli kolluğu da ilgilendirebilmekte ya da tam tersi bir durumda söz konusu olabilmektedir. Bundan dolayı ayrı adli kolluk teşkilatı oluşturulsa bile bu birimlerin birbiriyle koordineli bir şekilde çalışması gerekmektedir. Örneğin, bir uçak kaçırma olayı ile karşılaşıldığında uçağın içerisindeki yolcu ve mürettebatın kurtarılması idari kolluğun görev alanı içerisinde iken uçağı kaçırın faillerin yakalanması adli kolluğun görev alanı içerisinde ve bu iki durum birbirinden net olarak ayrılamamaktadır.

İdari kolluk kendi içerisinde genel idari kolluk ve özel idari kolluk olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel idari kolluk toplumda güvenlik, dirlik ve esenliğin bozulmasını önlemek ve bozulduğu takdirde eski haline getirmekle görevli kolluktur. Türkiye’de ETK’da polis ve jandarma genel kolluk olarak sayılmaktadır. Söz konusu kanunla ifade edilmemiş ise de 1982 yılında JGK bünyesinde faaliyete başlayan ve şuanda müstakil bir komutanlık olan SGK’de genel kolluk faaliyeti yürütmektedir. Ayrıca doktrinde üzerinde bir uzlaşma olmamakla beraber ifade ettiği üzere belediye kolluğu da genel idari kolluk içerisinde sayılabilir. Çünkü belediye kolluk yetkisi, yer itibariyle sınırlı olsa da, konu itibariyle sınırsızdır.

Özel idari kolluk ise ETK’ye göre genel kolluk dışında özel kanunlara göre kurulan ve bu kanunla verilen görevleri yapan kolluktur. Özel idari kolluğun ayrı bir kanun ile kurularak o kanunda belirtilen görevleri icra etmek için teşkilatlandırılması; bazı alanların uzmanlık gerektiren hususları içermesi veya özel koruma rejimi gerektirmesi dolayısıyladır. Yani yalnızca genel idari kolluk personeli tarafından düzen tesis edilmeye çalışıldığı takdirde aksaklıklarla karşılaşılma ihtimali yüksektir. Ülkemizde özel idari kolluğa orman kolluğu ve gümrük kolluğu örnek olarak verilebilir.

Kolluk alanında düzenleyici ya da bireysel işlem yapmaya yetkili olan makamlara kolluk makamları adı verilmektedir. Türkiye’de genel idari kolluk makamları; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleridir. Türkiye Cumhuriyeti’nin merkez ve taşra teşkilatlanması incelendiğinde sistemin omurgasını oluşturan vali ve kaymakamların (Mülki İdare Amirleri) birer kolluk makamı olarak da ifade edilmiş olmaları kaçınılmaz bir sonuçtur.

Önemli bir tarihsel geçmişi bulunan ve Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan itibaren çeşitli adlar ve idari birimler altında tezahür eden mülki idare amirliği özellikle Tanzimat Fermanı sonrası yapılan düzenlemeler ile günümüzde ki haline en yakın halini almıştır.

Türkiye Cumhuriyeti de Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı idari ve bürokratik sistem üzerine kurumsallaşmasını gerçekleştirmesinin doğal sonucu olarak taşra teşkilatlanmasını mülki idare üzerine inşa etmiştir.

Ülkemizde mülki idare amirlerinin görev, yetki, sorumluluk, özlük, yer değiştirme ve tayin usullerini düzenleyen birden çok mevzuat olmakla beraber bu mevzuatlar bütünlükten uzaktır. Ayrıca sonradan diğer yasalar üzerinde yapılan değişiklikler ile birlikte bir kısmı uygulanabilir olmaktan da çıkmıştır. Bu münasebetle; üzerine merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasının inşa edildiği devleti ve hükümeti temsil yetkisi verilen valiler ve onlara yardımcı olmak üzere görev yapan vali yardımcılar ile hükümeti temsile yetkili kaymakamlardan oluşan mülki idare amirliği mesleğinin bütünlük arz eden yeni bir düzenlemeye ihtiyacı vardır.

Merkezi idarenin yürütmüş olduğu tüm hizmetlerin uygulayıcısı ve takipçisi olma rolüne sahip olan vali ve kaymakamlar kolluk hizmetinin uygulanmasında da kolluk makamları olarak birinci derecede sorumludurlar. Bu sorumluluk kamu düzeninin tesisinde herhangi bir zafiyete yol açılmamasının sağlanmasını içerdiği gibi kolluk faaliyetlerinin uygulanması esnasında insan hakları ihlallerine yol açılmaması için gerekli tedbirlerin alınmasını da içermektedir. Nitekim sahip oldukları insan hak ve özgürlüklerini sınırlayıcı yetkiler münasebetiyle kolluğun etkin ve verimli bir şekilde gözetim ve denetim altında bulundurulması gerekmektedir. Bu durumun gerekliliği Türkiye'nin aleyhine sonuçlanan AİHM kararlarının büyük çoğunluğunun kolluğun orantısız güç uygulaması nedeniyle verildiği göz önünde bulundurulduğunda daha da iyi anlaşılmaktadır.

Ülkemizin de içerisinde yer aldığı modern demokrasilerde kolluk kuvvetlerinin asker ve polis olmayanların gözetimi altında bulundurulması eğilimi gün geçtikçe artmaktadır. Sivil gözetim adı da verebileceğimiz bu eğilim kolluğun teşkilat ve personel yapısı değerlendirildiğinde insan hak ve özgürlüklerinin kullanımının güvenliğe kurban verilmemesi için şarttır. Kolluk personeli genel itibariyle, küçük yaşlardan itibaren hayatlarını üniformalı ve katı hiyerarşik sistem içerisinde toplumdan soyutlanmış olarak geçirmektedirler. Meslek hayatları boyunca da mesai saatleri dışında bile lojman, ordu/polis evi gibi kurumlarda zamanlarını geçiriyor olmaları eğitim süresince var olan soyutlanmayı pekiştirmektedir. Bu durum yeri geldiğinde kendisiyle özdeşleştirmiş olduğu kurumunu ve kurumsal kimliğini koruma içgüdüleriyle hareket etmede aşırıya kaçılması sonucunu doğurmaktadır. Hatta kurumsal itibarın zedelenmemesi için zaman zaman kurum

personeli tarafından yapılan yanlış eylem ve işlemlerin yeterli inceleme ve araştırma yapılmadan kapatılması ile bile sonuçlanabilmektedir.

Kolluk personeli tarafında gerek eğitim gerekse de mesleki hayatları boyunca edinmiş oldukları formasyon meslek paranoyasına dönüşme ihtimalini de bünyesinde barındırmaktadır. Nitekim bu paranoya, zaman zaman kolluk personelinin sivil amirlerini amir olarak görme eğilimi taşımadıkları hatta onlara güvenmemeleri dolayısıyla bazı bilgilerin sivil amirlere iletilmemesi gibi olaylarla karşılaşılmasına da yol açabilmektedir. Ayrıca yapmış oldukları iş münasebetiyle çoğunlukla suça bulaşan ya da bulaşma ihtimali olan insanlar ile muhatap olmaları kolluğun toplumu potansiyel suçlu olarak algılamasına da sebep olabilmektedir.

Kolluğun sahip olduğu yetkilerin kontrol altında tutulamamasının oluşturabileceği yozlaştırıcı etki yukarıda ifade edilen sebepler ile beraber değerlendirildiğinde, güvenlik ve özgürlük dengesinde özgürlüğün güvenliğe feda edilmesi sonucunu doğurabilir. Bu dengenin kurulmasında sivil gözetim önemli bir role sahiptir. Sivil gözetimin dikey ve yatay olmak üzere iki boyutu vardır. Dikey boyutu kolluk kuvvetlerini yönetme imkân ve kabiliyetine sahip asker ve polis olmayan makamlarca yerine getiriliyorken; yatay gözetim sivil toplumun güvenlik politikaların oluşturulmasına ilişkin sürece katılımın tesisini ifade etmektedir. Hiyerarşik anlamda bir yetkiye sahip olmayanlar tarafından yapılan yatay gözetim; yerel düzeyde hiyerarşik gözetimin verdiği tüm imkânlara sahip olan vali ve kaymakamlar tarafından yerine getirilen dikey gözetimin önemini artırmaktadır.

Toplumsal huzurun sağlanabilmesi ve kolluğa olan güvenin devamı için kolluk kuvvetlerinin şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda olmaları gerekmektedir. Kolluk kuvvetlerinin hesap verebilir bir pozisyonda tutulabilmesi içinde dikey gözetim mekanizması etkin olarak işletilebilmelidir. Ancak gerek yürürlükteki mevzuattaki eksik yönler gerekse de mülki idare amirlerinin kamu düzeninin tesisine ilişkin kararlarda inisiyatif almakta çekimser davranmaları önemli yapısal sorunlara yol açmaktaydı. Ancak mevzuattan kaynaklı olan yapısal sorunlar 2015 yılında kamuoyunda İç Güvenlik Paketi olarak bilinen yasanın kabulüyle önemli ölçüde giderilmekle beraber halen jandarma ve sahil güvenlik bakımından etkin bir gözetim mekanizmasının oluşturulması yönünde eksiklikler vardır. Ayrıca, yasal düzenlemenin yürürlüğe girmesi bir yıla yakın bir zamanı bulmasına rağmen bazı hükümlere ilişkin uygulama yönetmeliklerinin çıkarılmamış olması uygulamada aksaklıklara yol açmaya devam etmektedir. Örneğin ilgili yasa uyarınca

yılsonunda kaymakamlar tarafından ilçe jandarma komutanları hakkında doldurulması gereken değerlendirme raporlarını düzenleyen yönetmelik çıkmadığından 2015 yılında değerlendirme raporu doldurulamamıştır. Ayrıca mülki idare amirleri tarafından güvenlik politikalarının belirlenmesi hususunda gözlemlenen duruma vaziyet etme eğiliminde ki artış denetim ve gözetim mekanizmasının daha etkili olarak işlemesine katkı sağlamakla beraber henüz istenilen düzeyde değildir.

Mülki idare amirlerin kolluk kuvvetleri üzerinde yıllık denetimlerden atanmalarına, disiplinlen, ön incelemeye, görevlendirmeden, koordinasyonun tesisine, güvenlik politikalarının belirlenmesinden kolluğun hak kısıtlayan yetkilerinin kullanımının denetimine kadar birçok yetkisi mevcuttur. Bu yetkilerin varlığından ziyade etkin bir şekilde kullanılabiliyor olması güvenlik politikalarının oluşturulmasında ve kolluğun hesap verebilir bir pozisyonda tutulmasında önemlidir. Nitekim biz biliyoruz ki kullanılmayan yetkiler işlevselliğini yitirmeye ve yokmuşlar gibi hareket edilmesine sebebiyet vermektedir.

Mülki idare amirleri tarafından sivil gözetimin gerçekleştirilmesinde en önemli araçlardan bir tanesi hizmet içi eğitimlerdir. Kolluk personeline sahip olduğu yetkiler ve bu yetkilerin nasıl kullanılacağı, insan ilişkileri ve vatandaşın sahip oldukları hakların neler olduğu öğretilmelidir. Mülki idare amirleri tarafından yapılan denetimlerde de yürütülen kolluk hizmetlerinin alınan eğitimler çerçevesinde yürütülüp yürütülmediği kontrol altında tutulmalıdır.

Sivil gözetimin yerine getirilmesinde vali ve kaymakamların bu konuya yönelik göstermiş olduğu ilgi kadar bu gözetimin yerine getirilebilmesi için sahip olmaları gereken kurumsal yapıda önemlidir. Mesela uygulamada kurumlarla veya kurumlarda çalışan personelle ilgili yürütülen inceleme, araştırma, soruşturma ve ön incelemelerde genellikle aynı kurum içerisinden ve bu alanda yeterli bilgi birikime sahip olmayan personeller görevlendirilmektedir. Bu durumda yapılan işlemin sıhhatine gölge düşürebilmektedir. Dolayısıyla en azından valilerin emrinde söz konusu işleri yerine getirebilecek yeterli bilgi birikime sahip ve hukuk formasyonu olan personelin görev yapması gerek kamu güvenilirliğinin tesisinde gerekse hakkın yerini bulmasında önemlidir.

Görüldüğü üzere mülki idare amirleri sivil gözetimin dikey boyutunun yerine getirilmesinde önemli bir işleve sahiptir. Bunun yanı sıra sivil gözetimin diğer bir boyutu

olan yatay gözetimin tesisinde de kendilerine biçilen roller vardır. Nitekim mülki idare amirlerinin başkanlık yaptığı ve içerisinde kamu görevlisi olmayan üyelerinde mevcut olduğu insan hakları kurullarının iyi şekilde çalışmasının temini ile toplum destekli polislik uygulamasının il ve ilçelerde etkin bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanması güvenlik politikalarının belirlenmesinde sivil katılımı artıracakı şüphesizdir.

Sonuç itibariyle kolluk kuvvetlerinin sahip oldukları yetkileri yerinde kullanmaları kamu düzeninin tesisinde ne kadar önemli ise; bu yetkilerin yerinde kullanılmaması sonucu oluşabilecek insan hakkı ihlalleri de o kadar kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu münasebetle; kamu düzeninin herhangi bir hak ihlali gerçekleştirilmeden tesisi için kilit noktada olan mülki idare amirlerine büyük görevler düşmektedir. Ancak bunun için öncelikle mülki idare amirlerinin konu algılayış biçimlerini değiştirmeleri, güvenlik politikalarının oluşturulması sürecinde yeteri kadar sorumluluk almaları ve yasa koyucu tarafından mevzuatta etkin sivil gözetim gerçekleştirilmesine mani olan hükümlerin değiştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Adli ve Önleme Arama Yönetmeliği, 2005, Resmi Gazete, Resmi Gazete Tarihi: 1.6.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25832.

ALGAN Bülent ve SÖZEN Süleyman, **İyi Yönetişim**, İçişleri Bakanlığı, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 2009.

ALKUŞ Oktay(2013), “Kolluk Faaliyetleri”, **Ed. Mehmet Emin ÖZGÜL**, Lisans Yayıncılık. s. 39-51.

AKGÜNER İsmet, BİLGİN Pertev ve GİRİTLİ İsmet, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

AKIN Şimşek, Havva ve Yavuzdoğan SEÇKİN, “Kolluğun Sivil Gözetimi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 20(2015), s.(191-220).

AKPINAR Mahmut, Türkiye’de İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler, 2011.
<http://www.e-akademi.org/makaleler/makpinar-1.pdf>(ET: 15.10.2015).

APAN Ahmet, **Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2014.

ASLAN Ömer, **Türkiye’de Güvenlik Sektörünün Dönüşümü Polisliğin Yeniden Yapılandırılması**, UTGAM Polis Akademisi Başkanlığı, Ankara, 2015.

ATAMAN Hakan, **Güvenlik Sektörü Gözetiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Savunuculuk Faaliyetleri ve Avrupa İnsan Hakları Mekanizmalarının Kullanımı, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkânlar**, TESEV Yayıncılık, İstanbul, 2009.

AYDINLIOĞLU Mehmet, **Türkiye’de Adli Kolluk Birimlerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013.

AYTAR Volkan, **Sivil Aktörleri Güçlendirmek ve Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkânlar**, TESEV Yayıncılık, İstanbul, 2009.

BABAHANOĞLU Nesim, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi ve Yeşilyurt İlçesi Pilot Çalışmaları, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 7-8-9(2014), s.(100-105).

BALKAN Erdiç ve YILMAZ Aydın Murat, Sahil Güvenliğin Görevleri İle Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi, **Türk İdare Dergisi**, 477(2013), s.(205-223).

BOZTEPE Mehmet, **Türkiye”nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2013.

BOZTEPE Mehmet, Osmanlı Devletinin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüzdeki Etkileri, 2013.

http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_/36/1-14.pdf (ET: 21.12.2015).

BUCAKTEPE Adil, Genel İdari Kolluk ve Kolluk İlişkileri, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2008.

CERRAH İbrahim, **Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye”de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme**, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-3, İstanbul, 2008.

Çapar Selim, Gelecek Perspektifinden Mülki İdare, <http://www.arem.gov.tr/gelecek-perspektifinden-mulki-idare> (ET: 12.11.2015).

Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu, 1966, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 22.7.1966, Sayı: 772, Kanun No: 772, Kabul Tarihi: 14.7.1966.

ÇEVİK Hasan Hüseyin(2014), “Türk İdari Yapısının Toplumsal Olay Yönetimine Yansımaları, Toplumsal Olay Yönetiminde Özgürlük-Güvenlik Dengesi”, Ed. **Harun ÖKSÜZ**, İçişleri Bakanlığı, s. 16-41.

ÇİLESİZ Cumhur, Anayasal Demokraside Sivil Otorite-Kolluk İlişkileri, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 142 (2010), s.(26-32).

ÇOLAK Haluk, Kolluk Teşkilatı Ve Adli Kolluk, **Sayıştay Dergisi**, 28(1998). <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der28m7.pdf> (ET: 26.10.2015).

Dâhiliye Memurları Kanunu, 1930, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 19.6.1930, Kanun No: 1700, Kabul Tarihi: 9.6.1930.

DERDİMAN Cengiz, **İdare Hukuku**, Alfa Yayınları, Bursa, 2007.

Devlet Memurları Kanunu, 1965, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 23.7.1965, Sayı: 12056, Kanun No: 657, Kabul Tarihi: 14.7.1965.

DİNÇER Celal, Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi, **Türk İdare Dergisi**, 462 (2009), s.(37-67).

DOĞAN Fatih, **Polis ve Jandarma Teşkilatları Bakımından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

DOĞAN Mehmet, **Kolluğun Yetkileri, Polis Görev ve Salahiyet Kanunu ve Uygulama Örnekleri**, 99. Dönem Kaymakamlık Kursu Notları, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, Cilt: 2, Ankara, 2014,

DÖNMEZ Mehmet Fevzi, **Türk Hukukunda Mülki İdare-İdari Kolluk İlişkileri**, Polis akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009.

Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama Ve Yer Değiştirme Yönetmeliği, 1992, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 11.9.1992, No: 23142.

Emniyet Teşkilatı Kanunu, 1937, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 12.6.1937, Sayı: 3629, Kanun No: 3201, Kabul Tarihi: 4.6.1937.

EMRE Cahit, 2002.

http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/miar/miar.pdf(ET:10.11.2015).

EMRE Cahit, ÖZSEN Tayfun, ÖZUĞURLU Metin ve KARASU Koray, **Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri**, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2003.

EMRE Cahit, “İyi Yönetişim Arayışında Türkiye”Mülki İdarenin Gelişimi”, **Türk İdareciler Vakfı**,(2002), s.(539).

<http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/57/2/ipekozkal.pdf> (ET: 10.11.2015).

ENGİN Tuncay, **Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Birimleri İle Olan İlişkileri**, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

ENSAROĞLU Yılmaz, **Türkiye”de Sivil Toplum Kuruluşları ve Güvenlik Sektörünün Gözetimi, Sorunlar, Tespitler, Öneriler, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkânlar**, TESEV, 2009.

ERDAĞ Ali İhsan, Kolluğun “Durdurma ve Kimlik Sorma” Yetkisi, **Ankara Barosu Dergisi**, 4(2007), s(37-60).

Ersan Şen

<http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1333502-onleme-dinlemesine-iliskini-birkac-not> (ET: 15.12.2015).

ERYILMAZ Bedri, **İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi**, İçişleri Bakanlığı, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 2009.

ERZURUMOLU Bayram, Kolluk Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi, 2009.

<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-2/6.pdf> (ET: 01.12.2015).

ESEN Kasım, Kolluk Yönetim Hastalıkları, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 11-12(2010), s.(55-60).

Giritli ve Diğerleri, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

GÖKSU Turgut(2014), “Toplumsal Olaylar Yönetimi Bağlamında Kolluk(Polis) Alt Kültürü, Toplumsal Olay Yönetiminde Özgürlük, Güvenlik Dengesi”, Ed. **Harun ÖKSÜZ**, İçişleri Bakanlığı, s. 42-61.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, Bursa, 2004.

GÖZLER Kemal ve KAPLAN Gürsel, **Kısa İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, Bursa, 2011.

GÖZÜBÜYÜK Şeref ve TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara, 1999.

GÜL Serdar Kenan, “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”, **Polis Bilimleri Dergisi**, 10(2008) s.(71-94).

GÜLEÇ Hüseyin Başol, “**Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Güçleri Üzerindeki Yetkileri ile Kolluğun Sivil Gözetimi ve Denetimi, İlgili Mevzuat ve Uygulama Örnekleri, 99. Dönem Kaymakamlık Kursu Notları**”, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2004.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Dördüncü Baskı, Ankara, 1999.

GÜNER Selda, **Kolluğun Zor ve Silah Kullanması**, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011.

GÜNEŞ Ahmet Faruk, “Büyükşehir Belediye Sınırları İçindeki İlçelerde İç Güvenliğin Sivil Yönetimi”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 11-12(2010), s.(78-82).

GÜNEŞ Yaşar, 2014, “Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 10-11-12(2014), s.(36-41).

GÜVEN Fatih, **Önleyici Güvenlik Hizmeti Olarak Polisin Kimlik Sorma ve Önleme Arama Yetkisi**, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, 2014.

HAFIZOĞULLARI Zeki, **İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi**.

<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04/AUHF-1995-44-01-04-Hafizogullari2.pdf>(ET: 24.10.2015).

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 1985, Yayın Tarihi: 23.2.1985, Sayı: 18675, Kanun No: 3152, Kabul Tarihi: 14.2.1985.

İl İdaresi Kanunu, 1949, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 18.6.1949, Sayı: 7236, Kanun No: 5442, Kabul Tarihi: 10.6.1949.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, 2003, Resmi Gazete, Resmi Gazete Tarihi: 23.11.2003, Resmi Gazete Sayısı: 25298.

Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, 1983, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 12.3.1983, Sayı:17985, Kanun No: 2803, Kabul Tarihi: 10.3.1983.

Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, 1983, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 17.12.1983, No: 18254.

KARADAŞ Cemalettin, 2010, **Kolluk Güçlerinin Sivil Denetimi Vali ve Kaymakamlar El Kitabı**, Anıt Matbaa, Ankara, 2010.

KARAGÜL Vural, **Osmanlı Türk Modernleşmesi Sürecinde Mülki İdare ve Mülki İdare Amirliği**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Bursa, 2013.

KILINÇ Ümit, Barışçıl Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Yapma Hakkı ve Devletin Yükümlülükleri, 2014.

<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2014-110-1347>(ET: 17.12.2015).

KIZILAY Saruhan ve ÖN Fatih, **Spor Güvenliği ve Toplumsal Olaylara Müdahale, Polisin Zor Kullanma Yetkisinin Sınırları ile Mülki İdare Amirlerinin Spor Güvenliği ve Toplumsal Olaylara Müdahalede Yetki, Sorumlulukları, İlgili Mevzuat ve Uygulama Örnekleri**, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, Cilt:2, Ankara, 2014.

KORAY Karasu, Mülki İdare Amirliği Mesleği, 2002, s. 115-215.

http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/miar/miar.pdf(ET:27.10.2015)

Köy Kanunu, 1924, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 7.4.1924, Sayı: 68, Kanun No: 442, Kabul Tarihi: 18.03.1924.

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 1999, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 4.12.1999, Sayı: 23896, Kanun No: 4483, Kabul Tarihi: 2.12.1999.

LAMBA Mustafa, “Osmanlı”dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik Üzerine Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2(2010), s.(131-156).

<http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/sduvd/article/viewFile/1789/1734> (ET: 21.12.2015).

METLİ Osman, **Kamu Görevlilerinin Durdurma Kontrol Kimlik Sorma ve Kimlik Tespiti Yetkileri**, Gaziantep Zirve Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, 2015.

ÖKSÜZ Harun(2014), “Özgürlük Güvenlik Dengesi Bağlamında Toplanma Özgürlüğü Hakkının Değerlendirilmesi, Toplumsal Olay Yönetiminde Özgürlük-Güvenlik Dengesi”, Ed. **Harun ÖKSÜZ**, İçişleri Bakanlığı, ss. 62-79.

ÖZER Halis, “Günümüz İtibariyle Sivil Toplum Kuruluşlarının İktisadi ve Sosyal Fonksiyonları”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 7(2008), s.(26).

http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwiV88CLtIAhWL1xoKHXXCp0&url=http%3A%2F%2Fdergipark.ulakbim.gov.tr%2Fesosder%2Farticle%2Fdownload%2F5000068187%2F5000063251&usg=AFQjCNGpvO1GvRbpbtQKoQGj5R_4GoeXDw&bvm=bv.105841590,d.bGg

ÖZTÜRK Cemil, **Bağımsız Kolluk Şikâyet Sistemi**, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2010.

Polis Görev ve Salahiyet Kanunu, 1934, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 14.7.1934, Sayı: 2751, Kanun No: 2559, Kabul Tarihi: 4.7.1934.

Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliği, 1982, Resmi Gazete, Resmi Gazete Tarihi: 30.12.1982, Resmi Gazete Sayısı: 17914.

ROCHE Sebastian ve Diğerleri, **İnsan Hakları Kurulu Üyeleri İçin El Kitabı**, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Ankara, 2010.

SABAH ALİ, **Türkiye”de Adli Kolluk Uygulamaları**, Afyonkocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar, 2008.

SALMAN Feray, **Sivil Toplum Kuruluşlarının Güvenlik Sektörü Denetim ve Gözetimine Katılma Araçları, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkânlar**, TESEV Yayıncılık, İstanbul, 2009,

SARIZEYBEK Erdal, **Türkiye”de Adli Kolluk**, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Manisa, 2002.

SEVER Çiğdem, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2013.

Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, 2012, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 22.12.2012, No: 28505.

Soru ve Cevaplarla Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Özel Broşür, İstanbul Barosu, Ege Basım, 2014.

http://www.istanbulbarosu.org.tr/images/news/Toplanti_Hakki_Ozgurlugu.pdf

(ET: 19.12.2015).

ŞİRİN Mehmet, **Türkiye”de Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirliği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

TAŞDAN Hayati, **Türkiye”de Mülki İdare Akademisi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003.

Terörle Mücadele Kanunu, 1991, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 12.4.1991, Sayı: 20843 Mükerrer, Kanun No: 3713, Kabul Tarihi: 12.4.1991.

Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, 1983, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 8.10.1983, Sayı: 20843, Kanun No:2911, Kabul Tarihi: 6.10.1983.

Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, 1961, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 9.1.1961, Sayı:10702, Kanun No: 211, Kabul Tarihi: 4.1.1961.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu, 2009, 23. Dönem 3. Yasama Yılı.

TURGUT Kasım, “İnsan Hakları Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Zafer Üskül İle Röportaj”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 142(2010) , s.(70-74).

- URL 1 : <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/IdariGorevler.aspx> (ET: 24.10.2015).
- URL 2 : <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/AdliGorevler.aspx> (ET: 24.10.2015).
- URL 3 : <http://www.jandarma.tsk.tr/> (ET: 24.10.2015).
- URL 4 : http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/tarihce/tarihce.asp (ET:25.10.2015).
- URL 5 : http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/plan_prensipler/gorevler/gorevler.asp (ET: 25.10.2015) .
- URL 6 : <http://notoku.com/idari-kolluk-kavrami-ve-idari-kollugun-amaci/> (ET: 25.10.2015).
- URL 7 : <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ayd/article/view/5000125195/5000115063> (ET:01.11.2015).
- URL 8 : <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0995.pdf> (ET: 01.11.2015).
- URL 9 : http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAAahUKEwi2s7DXxdIAhWCVBoKHxZBA&url=http%3A%2F%2Fwww.sivilgozetim.org.tr%2FSource%2Factivities%2F1%2FMULKIIDAREAMIRLERI%2FNINKOLLUKGUCLERIUZERINDEKIDENETIMYETKISI.pptx&usg=AFQjCNEWUXk_G80N-OXjfgNXRjg4sPf6uQ (ET: 21.12.2015).

YAVUZDOĞAN Seçkin, “İngiltere”de Bağımsız Kolluk Şikâyet Sistemi ve Türkiye”de Uygulanabilirliği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12(2010), s. 81231-1256).

YENİSEY Feridun, **Kolluk Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2015.

YILDIRIM Murat, “Sivil Toplum ve Devlet”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 27(2003), s.(226-242).

YILDIRIM Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri II**, Mimoza Yayınları, Konya, 2010.

YILMAZ Sefa, 2012, “Türkiye”nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, **Çanakkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21/3(2012), s.(17-40).

ZİYAGİL Mehmet Akif ve Ark, Türkiye”de Sporda Saldırganlık, Şiddet ve Çözüm Önerileri.

<http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiFmsr1-eLJAhVppXIKHdM8Du4QFghAMAU&url=http%3A%2F%2Federgi.cbu.edu.tr%2Fojs%2Findex.php%2Fbesyo%2Farticle%2Fdownload%2F132%2F85&usg=AFQjCNGlHRI5on-edv7Uf3YB65wLyBS9c-Q&bvm=bv.110151844,d.bGQ>(ET: 18.12.2015).

1921 Anayasası.

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>

1924 Anayasası.

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>

1982 Anayasası, 1982, Resmi Gazete, Yayın Tarihi: 9.11.1982, Sayı: 17863, Kanun No: 2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı Uyruğu	Saadettin DOĞAN T.C.
Doğum tarihi ve yeri Medeni hali	Evli
Telefon	0332 747 25 15
Faks	
E-posta	

Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet yılı
Lise	Tevfik Serdar Anadolu Lisesi	2004
Üniversite	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi	2009
Yüksek Lisans	Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı	2016
Doktora		

İş Deneyimi, Yıl	Çalıştığı Yer	Görev
5 Yıl	Emirgazi Kaymakamlığı	Kaymakam

Yayınlar