

**Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN
YAPILANDIRILMASI**

M. Faruk ÜZEL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2008

**Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN
YAPILANDIRILMASI**

M. Faruk ÜZEL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN: Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN

Mersin, 2008

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Başkan
Yard. Doç. Dr. Cemal ALTAN**

**Üye
Yard. Doç. Dr. Hacı KURT**

**Üye
Yard. Doç. Dr. İlkay YILMAZ**

ONAY

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

..../02/2008

**Enstitü Müdürü
Prof. Dr. Nükhet ADIYEKE**

ÖNSÖZ

Kamu yönetimi alanında yeniden yapılanmayı gündeminden hiç düşürmeyen bir ülkede, iç güvenlik örgütlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik adımların atılmamasının temelinde, bu alanda bilimsel nitelikte yeteri kadar çalışmanın olmamasının etkili olduğu düşüncesinden hareketle yapılan bu çalışma kapsamında, insanımızın çoktan beri hak ettiği, daha iyi ve modern güvenlik hizmeti almaya giden yolda sınırlı da olsa bir bilimsel katkı yapılması düşüncesi etkili olmuştur.

Modern Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucularının iç güvenliği sivil bir alan olarak belirleyen ve sivil olanı, yani polisi bu yapılanmanın asli unsuru olarak algılayan vizyonundan sapmanın konuşulduğu ve buna çeşitli gerekçelerin yakıştırılmaya çalışıldığı bir süreçte, Atatürk'ün bu alandaki vizyonunu temel alarak yapılan bu çalışmada karşılaşılan en temel güçlükler kaynak teminindeki zorluklar ve yeniden yapılandırmanın özellikle askeri karakterli örgütlerin bu alandan tasfiyesi ile sonuçlanabileceğine dair değerlendirmenin dillendirilmesine dair çekince olmuştur.

Yüksek lisans eğitimim ve bu tezin hazırlanması süresince emek ve katkılarını esirgemeyen başta danışmanım Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN olmak üzere tüm hocalarıma, değerli meslektaşım Abdullah AKKAYA'ya ve görüşmeye katılmak suretiyle katkı sağlayan siyasetçi, bilim insanı ve bürokratlara teşekkürlerimle.

M.Faruk ÜZEL

Mersin, 2008

ÖZET

Polis kavramı, ülkemizdeki kamu yönetimi öğretiminde tanımlandığı gibi, bir genel kolluk ve iç güvenlik örgütünün ismi olmanın çok ötesinde, aslında içerisindeki sivil kavramı temelinde medenileşmeyi ve kentleşmeyi ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında Avrupa demokrasilerinde, iç güvenlik yapılanmalarında neden sivil yapılanmaların esas alındığını, askeri nitelikli örgütleri olan ülkelerde de adım adım bu alanın sivil olana terk edilmeye başlandığını anlamak hiç de zor olmayacaktır. Bu durum aslında bizim demokrasimizin ve modern devletimizin kurucuları tarafından da temel ilke olarak benimsenmiş ve sistem bu temel ilkenin üzerine organize edilmeye çalışılmıştır. Ancak zamanla geçici ve istisnai olan, yani sivil olana askeri olanın geçicilik kaydıyla yardımcı olması ilkesi kurala dönüşünce, ülkemizde bu günkü çoklu ve yarı sivil iç güvenlik örgütlenmesi modeli oluşmuştur.

Günümüzde gelinen noktada iyiden iyiye, en azından şimdilik ilgili çevrelerde ifade edilmeye başlanan ve yakın gelecekte de, daha yüksek sesle, politika oluşturanlar tarafından dillendirilerek uygulamaya geçileceği düşünülen bu alanda bir eksikliği doldurmak ve katkı sağlamak amacıyla yapılan bu çalışmada, ülkemizde ve Avrupa'da iç güvenliği sağlamaya yönelik hizmet veren örgütlerin gelişim ve değişim süreçleri incelendikten sonra, ülkemize özgü yapılanmanın temel esasları, bu esaslara dayalı olarak iç güvenlik alanında yaşanan sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler ifade edilmeye çalışılmıştır. İç güvenlik örgütlerinin yeniden yapılandırılması amacıyla yapılacak çalışma kapsamında, sivil örgütlenme, vatandaşın katılımına açık ve hesap verebilir, şeffaf bir örgütlenmeye yönelik yaklaşım sergilenmiştir.

Anahtar sözcükler: İç güvenlik, yeniden yapılanma, sivil, hesap verebilirlik, sivil katılıma açıklık.

ABSTRACT

RECONSTRUCTION OF INNER SECURITY ORGANIZATIONS IN

TURKEY

As identified in our public administration discipline, besides being a general police and inner security organization, the concept of police in fact means to civilize and urbanize based on the civilization basis inside itself. When looked from this point of view, it will not be difficult to understand why civil structuring are taken as a basis in inner security structuring in European democracies, and why this space is being left to civil one step by step in the countries with martial qualified organizations. In fact, this situation is recognized as the basic element by the founders of our democracy and modern government, and the system is tried to be organized on this basic element. Yet, in time, as the temporary and exceptional “the military’s helping the civil ‘temporarily’” element turned into a rule, today’s multi and semi-civil inner security structuring model happened in our country.

In this study, which aims to contribute and to fill a gap in this field which is thought to be put in progress by the policy-makers in a high voice in the close future and at least, for the time being, which is being talked in the related atmospheres; after the processes of development and change of the organizations serving to provide inner security in our country and in Europe is analyzed; the basic principles of structuring specific to our country, the problems in inner security based on these principles, and suggestions to solve these problems are tried to be conveyed. In the scope of the study in order to reconstruct the inner security organizations, an approach to a transparent organization which is open to public participation and which can render account, civil organization has been shown.

Key words: inner security, reconstruction, civil, account renderabing, being open to public participation.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--------------------------|-----|
| ÖNSÖZ..... | i |
| ÖZET..... | ii |
| ABSTRACT..... | iii |
| İÇİNDEKİLER..... | iv |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | xi |
| GİRİŞ..... | 1 |

I.BÖLÜM: DEVLET VE GÜVENLİK OLGUSU,İÇ GÜVENLİK ÖRGÜTÜ VE YENİDEN YAPILANMA KAVRAMLARININ GENEL ÇERÇEVESİ6

I.1.Devlet ve Güvenlik Kavramı Bağlamında İç Güvenlik (Kolluk) Örgütleri.. 6

I.1.1.Devlet Kavramı 6

I.1.2.Devletin Unsurları.....7

I.1.2.1.Nüfus (Ulus).....8

I.1.2.2.Ülke.....8

I.1.2.3.Şahsiyet.....8

I.1.2.4.Egemenlik.....8

I.1.2.4.1.Dış Egemenlik.....9

I.1.2.4.2.İç Egemenlik.....9

I.1.3.Kamu Gücü ve Güvenlik Kavramları.....10

I.1.3.1.Kamu Gücü.....10

I.1.3.2.Güvenlik.....11

I.1.3.2.1.Dış Güvenlik.....12

I.1.3.2.2.İç Güvenlik.....13

| | |
|---|-----------|
| I.1.4. Kolluk Kavramı ve İç Güvenlik (Kolluk) Örgütleri..... | 13 |
| I.1.4.1.Kolluk Kavramı..... | 14 |
| I.1.4.2.İç Güvenlik (Kolluk) Örgütleri..... | 14 |
| I.1.4.2.1.Genel Kolluk..... | 15 |
| I.1.4.2.1.1.Polis Kavramı..... | 15 |
| I.1.4.2.1.2.Jandarma Kavramı..... | 16 |
| I.1.4.2.2.Yardımcı Kolluk ve Özel Kolluk..... | 17 |
| I.2.Yeniden Yapılanma Kavramı..... | 18 |
| I.2.1.Yeniden Yapılanma ya da İdari Reform..... | 18 |
| I.2.2.Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma..... | 19 |
| I.2.3.Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma..... | 20 |
| | |
| İLBÖLÜM:TÜRKİYE'DE VE AVRUPA'DA İÇ GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE | |
| ÖRGÜTLERİ..... | 22 |
| II.1.Avrupa'da İç Güvenlik Sistemleri ve Örgütleri..... | 22 |
| II.1.1. Avrupa'da İç Güvenlik Sistemlerinin Temel Karakteristikleri..... | 22 |
| II.1.1.1.Almanya..... | 22 |
| II.1.1.2.İngiltere..... | 24 |
| II.1.1.3.Fransa..... | 26 |
| II.1.1.4.İspanya..... | 28 |
| II.1.1.5.İtalya..... | 30 |
| II.1.2. Avrupa'da İç Güvenlik Örgütleri..... | 31 |
| II.1.2.1. Avrupa'da Polis | 31 |
| II.1.2.1.1.Almanya'da Polisin Örgütlenmesi..... | 32 |

| | |
|---|----|
| II.1.2.2.1.1.Sorumluluk Bölgesi Ayrımı..... | 42 |
| II.1.2.2.1.2.Sivil Otoriteye Bağlılık..... | 42 |
| II.1.2.2.1.3.Askerî Statüden Ayrılma Eğilimi..... | 43 |
| II.1.2.2.2.Avrupa’da Jandarmanın Örgütlenmesi..... | 44 |
| II.1.2.2.2.1.Fransa’da Jandarma Örgütü..... | 44 |
| II.1.2.2.2.2.İspanya’da Jandarma Örgütü..... | 46 |
| II.1.2.2.2.3.Hollanda’da Jandarma Örgütü..... | 47 |
| II.1.2.2.2.4.Portekiz’de Jandarma Örgütü..... | 48 |
| II.1.2.2.2.5.İtalya’da Jandarma örgütü..... | 49 |
| II.2.Türkiye’de İç Güvenlik Sistemi ve Örgütleri..... | 50 |
| II.2.1. İç Güvenlik Örgütlerimizin Tarihsel Gelişim Süreci..... | 50 |
| II.2.1.1.Ortak kolluk Teşkilatı Dönemi..... | 50 |
| II.2.1.1.1.Selçuklular Öncesi Dönem..... | 50 |
| II.2.1.1.2.Selçuklular Dönemi..... | 51 |
| II.2.1.1.3.Anadolu Beylikleri Dönemi..... | 51 |
| II.2.1.1.4.Osmanlı İmparatorluğu Dönemi..... | 52 |
| II.2.1.1.4.1.1299-1453 Dönemi..... | 52 |
| II.2.1.1.4.2.1453-1826 Dönemi..... | 52 |
| II.2.1.1.4.3.1826-1845 Dönemi..... | 54 |
| II.2.1.2.Polis Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişim Süreci..... | 54 |
| II.2.1.2.1.1846-1879 Zaptiye Müşirliği Dönemi | 55 |
| II.2.1.2.2.1879-1908 Zaptiye Nezareti Dönemi | 55 |
| II.2.1.2.3.1908-1920 Meşrutiyet Dönemi | 56 |
| II.2.1.2.4.Cumhuriyet Dönemi | 57 |

| | |
|--|-----------|
| II.2.1.3.Jandarma Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişim Süreci..... | 58 |
| II.2.1.3.1.1826-1846 Kuruluş Dönemi | 58 |
| II.2.1.3.2.1846-1879 Zaptiye Müşirliği Dönemi | 58 |
| II.2.1.3.3.1879-1908 Zaptiye Nezareti ve Jandarma Dairesi | |
| Dönemi..... | 58 |
| II.2.1.3.4.Meşrutiyet ve TBMM Hükümeti Dönemi | 59 |
| II.2.1.3.5.Cumhuriyet Dönemi | 59 |
| II.2.2.Türkiye’de İç Güvenlik Kavramının Boyutları, Genel | |
| Karakteristiği ve İç Güvenlik Örgütleri..... | 59 |
| II.2.2.1. Türkiye’de İç Güvenlik Kavramının Boyutları..... | 59 |
| II.2.2.2. İç Güvenlik Örgütlenmemizin Genel Karakteristiği..... | 64 |
| II.2.2.2.1.Çoklu Yapılanma | 64 |
| II.2.2.2.2.Asker Sivil Karma Yapılanma..... | 65 |
| II.2.2.2.3.Adli Kolluk Yapılanması | 66 |
| II.2.2.3.İç Güvenlik Örgütlerimiz..... | 67 |
| II.2.2.3.1.Genel Kolluk..... | 68 |
| II.2.2.3.1.1.Polis..... | 68 |
| II.2.2.3.1.2.Jandarma..... | 71 |
| II.2.2.3.1.3.Sahil Güvenlik..... | 73 |
| II.2.2.3.2.Özel Kolluk..... | 75 |
| II.2.2.3.3.Yardımcı Kolluk..... | 77 |
| II.2.2.3.4.Özel Güvenlik Kavramı..... | 77 |

| | |
|---|------------|
| III. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK ÖRGÜTLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ, BELÇİKA REFORMUNUN İNCELENMESİ..... | 78 |
| III.1. Belçika Polis Reformu..... | 78 |
| III.1.1.Belçika'nın Yönetim Yapısı..... | 79 |
| III.1.2.Reform Öncesi İç Güvenlik Yapılanması..... | 82 |
| III.1.3.İç Güvenlikte Yeniden Yapılanma Süreci Ve Mevcut Örgütlenme..... | 83 |
| III.2. İç Güvenlik Yeniden Yapılandırmanın Tarihçesi..... | 88 |
| III.2.1.Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşunda İç Güvenliğe Bakış..... | 88 |
| III.2.2.1947 Tarihli Müsteşarlık Düzenlemesi..... | 89 |
| III.2.3.1994 Tarihli Kamu Güvenliği Müsteşarlığı Denemesi ve Anayasa Mahkemesi İptal Kararı..... | 92 |
| III.2.4.1996 Tarihli EGM Tarafından Hazırlanan Öneri..... | 93 |
| III.3.Kalkınma Planlarında İç Güvenlik..... | 93 |
| III.4. AB Sürecinin İç Güvenlik Yapılanmamıza ve Örgütlerimize Etkileri..... | 99 |
| III.5.AB Sınır Güvenliği Yaklaşımı (Sınır Polisi)..... | 102 |
| III.6.Son Dönemde Mevzuatımızda Yapılan Değişiklikler..... | 107 |
| III.6.1.Belediye Kanunundaki Değişiklikle Bazı Yetkilerin Yerel Yönetimlere Devri..... | 107 |
| III.6.2.Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü..... | 109 |
| III.6.3.Adli Kolluk Kavramı ve CM Kanunu Çerçevesinde Değişim..... | 111 |
| III.6.3.1. Adli Kolluk Alanındaki Düzenlemeler..... | 111 |
| III.6.3.2. İletişim Tespiti Alanındaki Düzenlemeler..... | 112 |

| | |
|--|------------|
| IV. BÖLÜM: YENİDEN YAPILANDIRMANIN KAPSAMI VE YÖNTEMİ..... | 113 |
| IV.1.Bulgular..... | 114 |
| IV.1.1.İç Güvenlik Örgütlerinin Hizmet Alanının Belirlenmesi..... | 114 |
| IV.1.2.Yeniden Yapılandırma Gereksiniminin Nedenleri..... | 118 |
| IV.1.2.1.Sınır Güvenliği Sorunu..... | 118 |
| IV.1.2.2.İç İstihbarat Karmaşası..... | 119 |
| IV.1.2.3.Görev Alanı Karmaşası..... | 120 |
| IV.1.2.4.Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Perspektifi..... | 121 |
| IV.1.2.5. Sivil Otoriteye Bağlılık ve Sivil Denetime Açıklık..... | 122 |
| IV.1.2.6. Avrupa İç Güvenlik Sistemine Adaptasyon..... | 123 |
| IV.1.2.7. Gereksiz Altyapı Harcamalarının Önlenmesi..... | 123 |
| IV.1.2.8. Eğitimin Standardizasyonu..... | 124 |
| IV.1.2.9. Adli Otoritelerle İlişkiler ve Adli Kolluk..... | 125 |
| IV.1.3.Yeniden Yapılandırmanın Yöntemi..... | 125 |
| IV.1.4.Yeniden Yapılandırmayı Zorlaştıran Etkenler..... | 126 |
| IV.2.Öneriler..... | 127 |
| IV.3.SONUÇ..... | 131 |
| KAYNAKÇA..... | 134 |
| EKLER | |

KISALTMALAR LİSTESİ

| | |
|--------|--|
| ETK | Emniyet Teşkilatı Kanunu |
| JGYK | Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanunu |
| SGK | Sahil Güvenlik Kanunu |
| PVSK | Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu |
| EGM | Emniyet Genel Müdürlüğü |
| JGK | Jandarma Genel Komutanlığı |
| SGK | Sahil Güvenlik Komutanlığı |
| TSK | Türk Silahlı Kuvvetleri |
| APK | Araştırma Planlama Koordinasyon Daire Başkanlığı |
| SGB | Strateji Geliştirme Başkanlığı |
| AB | Avrupa Birliği |
| a.g.e. | Adı Geçen Eser |
| a.g.m. | Adı Geçen Makale |
| a.k. | Aynı Kaynak |
| TBMM | Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| MGK | Milli Güvenlik Kurulu |
| GİGM | Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü |
| CMK | Ceza Muhakemesi Kanunu |

GİRİŞ

Devletin oluşum ve gelişim süreçlerini konu edinen teorilerin ortak noktasını, insanın varolduğu günden bu yana yaşamını düzenlemek ve sürdürebilmek adına duyduğu iş bölümü ve örgütlenme ihtiyacı oluşturmaktadır. Bu noktadan hareketle oluşan ve devlet adı verilen örgütün temel işlevleri, zaman içerisinde ve öncelik algılamalarına göre değişiklik gösterse de, güvenlik hiç bir dönemde devletin temel işlevlerinden birisi olma fonksiyonunu kaybetmemiştir. Güvenliğin sağlanması, tarihin her döneminde devletin temel işlevlerinden ve aynı zamanda görevlerinden birisi olarak algılanmıştır. Bu işlev, zorlayıcılığı yönü ile aynı zamanda bir kuvvet kullanımını da içermekte, bu açıdan da bir devlet erki olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde, pek çok devlette, başlangıçta iç ve dış güvenliğin sağlanması görevi militer yapılar eliyle yerine getirilmiştir. Zamanla, toplumların ve buna paralel olarak devlet eliyle yürütülen hizmetlerin karmaşıklaşması ve vatandaşların devletten beledikleri hizmetin niteliğinin değişmesi sonucu, iç ve dış güvenlik alanlarında iş bölümüne gidilmiş, bunun sonucunda da ordulardan bağımsız veya askeri karakterli olsa da, iç güvenlik alanında yetkilendirilmiş örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Bu alanda ilk örnekler eski Yunan ve Roma dönemlerindeki şehir kavramıyla özdeşleşmiş polis kavramı ile karşımıza çıkmaktadır. Dönemin düşünürleri eserlerinde polis kavramını “güzel ve düzenli yaşamla, medeniyetle” eş değer tutacak kadar önemsemişlerdir. Sanayi toplumuna geçişle birlikte, Avrupa’da iç güvenlik alanında Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası yönetim anlayışlarına paralel polisiye örgütlenmeler ve yaklaşımlar görülmüştür. Bugün itibarı ile denilebilir ki, halen Avrupa ve Amerika kıtasında temel olarak bu iki akımın etkisinde şekillenen iç güvenlik yapılanmaları bulunmaktadır.

Ülkemizin tarihinde de iç güvenlik alanı, ilk dönemler olarak adlandırılan dönemde, çağdaş dünya ile benzerlik gösterecek şekilde askeri yapılar eliyle yönetilmekte iken, özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısında hızlanan yenileşme çabalarına paralel olarak, Fransız sistemi olarak da ifade edilebilecek olan kıta Avrupası sistemine benzer bir iç güvenlik yapılanması süreci yaşanmıştır.

İmparatorluktan devlete, monarşiden cumhuriyete geçiş sürecimizde ise, modern Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu M. Kemal ATATÜRK başta olmak üzere, dönemin siyaset ve yönetici kadroları, iç güvenlik alanındaki düzenlemenin temellerini atarken, sivil bir örgütlenme olan polis örgütünü esas almışlardır. Ancak, dönemin şartları gereği yeni kurulmakta ve yaralarını sarmakta olan devletin bu süreç tamamlanana dek, yani polis örgütlenmesinin tüm yurda yayılmasına dek geçecek süre içerisinde boşluğu jandarma ile doldurmaları zorunluluğu, zamanla Atatürk'ün vizyonundan bir sapma olarak yorumlanabilecek bir dönüşümle iç güvenlik örgütlenmemizin bu günkü yapısını ortaya çıkarmıştır.

Gelinen noktada, 21. yüzyılın Türkiyesinde iç güvenlik alanında yaşanan sorunların temelinde, mevcut iç güvenlik yapılanmamızdan kaynaklanan sorunların yattığı inkar edilemez bir gerçektir.

Bu noktadan hareketle ele alınan bu çalışmanın konusunu: İnsanın bir arada yaşamaya başladığı günden bu yana en temel ihtiyaçlarından birisi olan güvenlik olgusunun, ülkemizdeki ve çağdaş dünyadaki gelişim sürecini, bu süreç sonucunda gelinen noktada yaşanan değişimler ve ülkemizdeki duruma dair tespit yaparak, iç güvenlik yapımızın aksayan yönleri ve çözümüne dair araştırma oluşturmaktadır.

Bu konu çerçevesinde çalışmanın amacı: İç güvenlik alanındaki, ülkemizde ve Avrupa'da yaşanan değişim ve gelişimlerin ışığında, ülkemizin bugünkü iç güvenlik

yapılanmasını oluşturan örgütlerin yapılanmalarından kaynaklanan sorunların tespitini yaptıktan sonra, iç güvenlik örgütlerinin hizmet alanının ülkemizdeki sınırlarını belirlemeye ve bu zemin üzerinde aksaklıkları ortadan kaldıracak şekilde ve çağdaş kriterlere uygun, AB entegrasyon sürecine paralel oluşacak bir iç güvenlik örgütlenmesinin temel değerleri ve bu yeniden yapılanmanın yöntemine ilişkin sonuç ve ilkelere ulaşmaktır. Bu çalışma kapsamında, bir model önerisi yapılmayacak, yeniden yapılanmaya ilişkin alan irdelenecektir.

Yukarıda belirlenen amaç doğrultusunda çalışma yapılırken karşılaşılan zorluklar ve çalışmanın sınırlılıkları şöyle ifade edilebilir: Yeniden yapılandırma kavramı, konu kamu yönetimi alanındaki bir hizmet ve hizmeti üreten örgütler olunca, pek çok farklı boyutu olan bir kavramdır. Bu çalışma kapsamında ülkemizdeki iç güvenlik örgütlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik inceleme, örgütlerin yapısal olarak ele alınması ile ilgili olacaktır. Bunun ötesinde, yapılanmaya konu edilen bir diğer alan olan örgütlerin işlevsel, yani fonksiyonel olarak yeniden yapılandırılmaları konusu, bu çalışmanın alanı dışında ve başlıca ayrı bir çalışmanın konusu olacak kadar geniş bir alandır. Bir diğer sınırlılık, iç güvenlik hizmeti algılamasının içerisine alınan güvenlik tanımı ile ilgilidir ki o da; modern güvenlik yaklaşımları gereği bu alana dahil edilen ve bireylerin refah ve kendini güvende hissetmelerinin kriterlerinden sayılabilecek olan, emniyet ve asayişin, genel düzen ve kamu güvenliği kavramlarının dışındaki, sosyal güvenlikten acil durum ve afet yönetimine kadar uzanan çok geniş ve farklı açılımları olan alanlardır. Bu çalışmanın sınırları bu alanları içermemektedir.

Çalışma yapılırken karşılaşılan en büyük zorluk, bu alanda literatürde yok denecek kadar az yazılı kaynak olmasıdır. Çoğunlukla Avrupa'da iç güvenlik yaklaşımlarını konu

alan bir kaç teorik eserin çevirisi ve ülkemizde polis örgütünün yapılanmasına yönelik az sayıdaki makalenin dışında, kaynak temininde oldukça kısıtlılık yaşanmıştır.

Bu sorunu aşmak için çalışmada şu yönetime başvurulmuştur: Sınırlı sayıdaki yazılı eser, makale ve internet kaynaklı bilgilerin yetersizliğini aşmak ve hiç çalışma yapılmamış bu alanda ortaya yeni bir şeyler koyabilmek adına, çalışma, görüşme yöntemi ile desteklenmiştir. Bu amaçla, konu üzerinde otorite niteliği taşıyan, bilimsel literatüre hakim ve politika üreticisi konumunda bulunan 7 kişi ile görüşme yapılmıştır. Bu kişiler;

- 2 siyasetçi, politika üretici (Dengir M. M. FIRAT ve Fikri SAĞLAR)
- 2 Akademisyen (Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi öğretim üyeleri Doç. Dr. İbrahim CERRAH ve Yardımcı Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK)
- 1 Mülki İdare kökenli üst düzey bürokrat (Güvenlik İşleri Genel Müdürü Muammer TÜRKER)
- 2 üst düzey polis müdürü (EGM İstihbarat Dairesi eski Başkanı Sabri UZUN ve Mersin İl Emniyet Müdürü Süleyman EKİZER) dür.

Bu kişilerin dışında görüşme talebinde bulunulan 2 üst düzey jandarma subayı görüşme talebine olumsuz yanıt vermişlerdir.

Görüşme kapsamında çoğunluğu açık uçlu sorulardan oluşan, 30 soruluk bir standart soru formatı takip edilmiş, görüşülen kişilerin fikirlerini olabildiğince serbest ifade edebilmelerine olanak tanıyacak bir üslup izlenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde; devlet ve güvenlik kavramları bağlamında iç güvenlik kavramı ile yeniden yapılandırma kavramlarının teorik çerçevesi belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; iç güvenlik örgütlenmeleri, ayrıntıları ile ele alınmıştır. Bu kapsamda öncelikle Avrupa'da mevcut iç güvenlik örgütlenme modellerinin

tamamına örnek oluşturabilecek nitelikteki ülkelerin iç güvenlik örgütlerinin, örgütsel yapıları ve iç güvenlik sistemleri incelenmiş, daha sonra tarihimizdeki iç güvenlik yaklaşımları ve örgütlerinden itibaren bu güne kadar olan süreç ele alınarak, sonuçta bu günkü yapının bünyesindeki örgütler ve bunların temel karakteristiği ele alınarak, bulunduğumuz noktanın anlaşılması amaçlanmıştır.

Üçüncü bölümde; son dönemde Avrupa’da bu alanda yapılan bir köklü reform olan Belçika polis reformu incelendikten sonra, ülkemizde iç güvenliğin yeniden yapılandırılmasına yönelik çabalar, yaklaşımlar ve öneriler ele alınmıştır.

Çalışmanın katkı kısmını oluşturan dördüncü bölümünde ise; öncelikle iç güvenliğin ülkemizdeki sınırları belirlenmeye çalışılarak, yeniden yapılandırma gereksinimimizin gerekçeleri ve yöntemlerine dair bulgular sıralanıp, bunlara yönelik öneriler ifade edilmiştir.

Çalışmanın temel varsayımı: İç güvenlik alanında yaşanan temel dönüşüm ve gelişim doğrultusunda, modern toplumlardaki bu alandaki değişime paralel olarak, ülkemizde de iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasının kaçınılmaz olduğu ve aslında bu değişimin modern ve sivil, katılıma açık ve hesap verebilir bir iç güvenlik örgütlenmesinin temelini oluşturacağına dair varsayımdır.

Bu çalışma ile, özellikle son dönemde üzerinde çok fazla konuşulan ancak, yazılı eser üretilmeyen bu alana dair temel tespitleri yapıp, bunlardan yola çıkarak, ülkemizde iç güvenlik örgütlerimizin yapısal anlamda yeniden yapılandırılmasına yönelik veriler elde etmek amaçlanmıştır.

İ.BÖLÜM: DEVLET VE GÜVENLİK OLGUSU, İÇ GÜVENLİK ÖRGÜTÜ VE YENİDEN YAPILANMA KAVRAMLARININ GENEL ÇERÇEVESİ

I.1. Devlet ve Güvenlik Kavramı Bağlamında İç Güvenlik (Kolluk) Örgütleri

Bir devlet organı olarak yapılanmış bir güvenlik mekanizmasını ve bu mekanizmanın işleyişindeki sorunları inceleyip yeniden yapılandırılmasını tartışmadan önce, tarihsel süreçte toplum ve devlet sistemlerinin bilinmesi gereklidir. Çünkü, güvenlik sistemleri ve idareleri genel anlamda devlet sistemlerinin oluşumundan sonra bir alt idari yapı olarak meydana getirilmişlerdir. Denilebilir ki, devlet sistemi ana çerçeveyi belirlemekte, güvenlik yönetimi ise bu ana çerçeveye uygun olarak şekillenmektedir.

I.1.1. Devlet Kavramı

İnsanlık tarihine bakılacak olursa; ilk devirlerden bu güne kadar, bireysel ve toplumsal yaşamı bir düzen altına alan, bir örgüt ve bir otorite var olagelmıştır. Bu düzen ve otorite sağlama görevi, ilk devirlerde fiziksel güç, beceri veya akıl gibi değerlerle el değiştirmekte iken, bu durum beraberinde tek bir şahsın hakimiyetini getirmiştir. Otoritenin tek bir şahsın elinde toplanmasından kaynaklanan zararlar fark edildiğinde ise, iktidarı devretmek için başka bir güç yaratılmak istenmiş, bu ihtiyaçtan de devlet doğmuştur. Genel ve klasik tanıma göre devlet; belli bir toprak üzerinde bağımsız bir teşkilat kurmuş olan insan topluluğudur.¹

Tarih boyunca farklı yazar ve düşünürler, farklı devlet tanımları yapmışlardır. Tarihte, devlet üzerine yazılmış önemli eserlerden biri olan “Politika, Devlet ve Yasalar” isimli eserinde Eflatun’a göre;

Devlet ile o devletin sınırları içerisinde yaşayan kişilerin bir takım karşılıklı ve sürekli ilişkileri vardır. Devleti yapay, suni bir düzen, bir yapı sanmak yanlıştır. Kişinin vatandaş olarak

¹ Vakur VERSAN, (1984), *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*, Ankara; s.7

devlet içinde kendine özgü bir varlığı olmalı, görevler bölüşümünde üzerine düşeni yapmalı, öteki vatandaşlarla birlikte çalışmalıdır. Kişiler gibi devletin de bir takım gerekli ihtiyaçları vardır. Bunları sağlamak için özel organlardan, savunmasına ve iç düzeninin kurulmasına yarayacak ihtiyaçlardan yararlanacak, gereğinde zora başvuracak bir hükümeti olacaktır.²

Eflatun'a göre bir devlette 3 sınıf bulunmalıdır; besleyenler (halk), koruyanlar (savaşçılar), öğretenler (yöneticiler).³ “Devletin nihai amacı ise her hangi bir dış yararı güvence altına almak değil, yurttaşlarını erdemli yapmak ve onlara erdemli bir yaşayış sağlamaktır.”⁴

Farabi ise, El Medinetü'l Fazıla isimli eserinde, devlet yönetiminde mükemmele erişim evrelerini belirlemekte, en mükemmel olandan başlayarak, yapılan bir yetenekler ve faziletler silsilesi, ideal devlet ve ideal toplumun anlatımıyla sonuçlanmaktadır.⁵

Aristoteles, Politika isimli eserinde, sağlıklı bir devlet ve toplum yapısının oluşturulması için öncelikle mülkiyet düzeninin sağlam yasalara dayandırılmasının gerekliliği üzerinde durmakta, daha sonra siyasal yönetim ve anayasal düzen üzerinde temel bir değer olarak uzun açıklamalarda bulunmaktadır. Ona göre devlet, özgür adamların bir birliğidir ve anayasalarda 3 temel ilke olmalıdır. Danışma, yürütme ve yargı.⁶

I.1.2. Devletin Unsurları

Devlet bir toplum içindir, ancak her toplum devlet değildir. Bir toplumun devlet olması için gerekli unsurlar vardır. Bu sayılacak unsurların hepsinin bir arada bulunması gerekir.

²Aktaran: Tayfun AKGÜNER, (1966), *1961 Anayasasına göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, Ankara: İ.Ü.S.B.F. Yayını, S.9

³EFLATUN, (1973), *Devlet* (Çeviren: Pertev Naili BORATAV), İstanbul: Hürriyet Yayınları, s.64

⁴Aktaran: Deniz Ülke ARIBOĞAN, (1998), *Kabileden Küreselleşmeye Uluslararası İlişkiler Düşüncesi*, İstanbul: Sarmal Yayınevi, s.46

⁵Aktaran: M.Ali BAL, (2003), *Modern Devlet ve Güvenlik*, İstanbul: IQ Yayıncılık, s.28

⁶Aktaran: BAL, a.g.e., s.31

I.1.2.1. Nüfus (Ulus)

Devletin maddi unsurlarındandır. Devletin ortaya çıkışını hazırlayacak asgari şarttır. İnsanlar olmaksızın devlet oluşmaz. Devleti oluşturan insan topluluklarının tümü her yerde aynı değildir. Fiziki, ahlaki, ekonomik, etnik, kültürel ve diğer pek çok açıdan farklılıklar gösterebilirler. Bu farklılıklar, devlet yapısı ve karakteri üzerinde çok etkilidirler. Önemli olan ve devlet oluşumu için gerekli olan da bu farklılıklara rağmen ortak noktalarda birleşilmesidir.

I.1.2.2. Ülke

Ülkesiz bir devlet düşünülemez. Tarihi ve kültürel bakımlardan bir toprağa yerleşememiş, böylelikle bir vatana sahip olamamış insanların veya bir toplumun, devlet olması mümkün değildir. İsrail devleti bunun en güzel örneğidir. Ülke, bir devletin üzerinde egemen olduğu, belirli sınırlarla çevrili coğrafi bir alandır.

I.1.2.3. Şahsiyet

Hukuk önünde sadece şahıslar hak sahibidirler. Sadece şahıslar hukuki ilişkide bulunabilirler. Şahıslar hukuk önünde gerçek şahıs ve tüzel (hükmi) şahıs olarak ayrılırlar. Devlet de, hukuki anlamda bir şahıstır. Kurduğu kamu hukuku tüzel kişilikleri aracılığıyla hukuk önünde hak sahibi olur. Devletin şahıs olarak yaşamında bir devamlılık söz konusudur. Hükümetler, siyasi rejimler değişse de bu durum devletin şahsiyetine ve yaşamının devamlılığına etki etmez.

I.1.2.4. Egemenlik

Egemenlik (hakimiyet) arapça kökenli hüküm sözcüğünden gelmektedir. Anlam olarak zorlama demektir. Ancak bu yasal bir zorlama olup, tüm fertlerin ve toplumların onayladığı ve kabul ettiği bir zorlamadır. Egemenlik bir üstün gücü, bir üstün yetkiyi

anlatmaktadır. Zorlayıcılık niteliğine sahip devredilmez, temsil edilmez, bölünmez ve yanılmaz bir üstün iradedir.⁷

Aristo, Politika isimli eserinde, egemenliği bir üstünlük olarak ele almış, üstünlüğün (egemenliğin) yasalara tanınması gerektiğini yazmıştır. Jean Jaques Rousseau, “Toplum Sözleşmesi” adlı eserinde, egemenliğin hukuki ve felsefi bir anlam ifade ettiğini belirtmektedir. Ona göre;“ nasıl ki yaratıcı her insana, organları üzerinde mutlak bir iktidar veriyorsa, sosyal sözleşme ile oluşan sosyal bütünün de tüm üyeleri üzerinde mutlak bir iktidarı vardır. Bu bütünün iradesi, genel iradedir. İşte, genel irade ile belirlenen bu iktidara egemenlik denilmektedir.”⁸

Günümüzde, uluslararası ilişkilerin önem kazanması, devletlerarası sosyal, politik ve ekonomik ilişkilerin hızla artması sonucunda, egemenlik kavramı iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

I.1.2.4.1. Dış Egemenlik

Özünde devletin uluslar arası arenada bağımsızlığına vurgu yapan bir kavramdır. Devletin başka bir ülkenin egemenliği altına girmemesi, her hangi bir devlete bağlı olmaması demektir.⁹ Mevcut uluslararası hukuka göre de şöyle bir tanım yapılabilir. “Devletin hukuksal açıdan başka bir dış ya da üstün iktidara bağlı olmadan ve yalnızca uluslararası hukuk kuralları ya da kendi kabul ettiği bağlantılarıyla sınırlanan, serbestçe karar verme yetkisidir.”¹⁰

I.1.2.4.2. İç Egemenlik

Devletin ülkesi içinde egemen olması halidir ve kamu gücünün kullanımı iç egemenliğin özünü temsil ettiğinden üzerinde durulacaktır. İç egemenlik kavramı içinde

⁷ Nurettin AKMAN, (1991), *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*, Ankara: Genelkurmay basımevi, s.7

⁸ AKMAN, a.g.e., s.8

⁹ AKMAN, a.g.e., s.10

¹⁰ Hüseyin PAZARCI, (1999), *Uluslararası Hukuk Dersleri*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.23-24

düşünülen devlet iktidarı ile, daha çok klasik egemenlik kavramına vurgu yapılmaktadır. Klasik egemenlik kavramı içerisindeki mutlaklık ve sınırsız oluş kavramları, günümüz hukuk devleti anlayışı ile pek bağdaşmaz. Klasik egemenlik anlayışı, diğer taraftan kuvvetler ayrılığı ilkesi ile de bağdaşmaz, çünkü bölünmezdir. Sonuçta, klasik egemenlik kavramı günümüz devlet sistemleriyle açıklanamamaktadır. Günümüzde egemenlik siyasi iktidarların ve diğer devlet organlarının birlikte kullandığı bir üstün güç anlamına gelmektedir. Bu egemenliğin de iki tür unsuru vardır. Maddi ve manevi unsurlar. Maddi unsurlar, emretme gücü ve silahlı güçtür. Emretme gücü, karşımıza yasa koyma olarak çıkar.¹¹

Devlet düşüncesine ve eylemine bağlı olan ve egemenliğe dayanan kamu gücü, doğrudan doğruya halka, devlete aittir. Devletin siyasi amaçlarının gerçekleşmesine hizmet eden bu güç, siyasi iktidarı da oluşturur ve fiilen yasama, yürütme, yargı organları vasıtasıyla kullanılır. Bu gücü fiilen elinde tutan ve kullanan yasama organı ile hükümet, siyasi iktidarı oluşturur.

I.1.3. Kamu Gücü ve Güvenlik Kavramları

Güvenliğin sağlanması, genel anlamda kamu adına zorlayıcılık ve güç kullanımı yetkisini de kullanarak yerine getirilebilecek bir işlemdir. Bu açıdan bakıldığında kamu gücü ve kamu gücü bağlamında güvenlik kavramına bir genel giriş yapılması gerekmektedir.

I.1.3.1. Kamu Gücü

Kamu gücü devletin emretme, bu tek yanlı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneğidir. Kamu gücünü daha geniş bir kavram olarak egemenliğe bağlayabiliriz. İdare hukukunda idare dediğimiz varlığın

¹¹ AKMAN, a.g.e., s.10

sahip bulunduğu üstünlük anlamına gelen kamu gücü, kamu hukukunda devlet denilen varlığın sahip olduğu üstünlüğü belirtmek için kullanılan egemenlik kavramına indirgenebilir. İşte bu kamu gücü adını verdiğimiz üstünlük, erk, güç, devlete tanınan, devletçe kullanılan egemenliğin idare hukuku açısından, idareye ilişkin olan özel bir belirtisinden ve görünümünden başka bir şey değildir. Yani kamu gücü, devletin bir organı ve parçası olan idarenin, idare hukuku alanında sahip bulunduğu egemenliğin başka bir isim altında anılması, söylenmesidir.¹²

I.1.3.2. Güvenlik

Güvenlik çok sade ifadelerle; bir kimsenin, bir topluluğun, bir şeyin tehlikelerden uzak olma, güven içinde bulunması durumu, başka bir tanıma göre; bedene zarar verebilecek tehlikeli durumları asgariye indirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelik etkinlikler olarak tanımlanabilir. Bu tanımlardan çıkan iki boyut vardır. Güvenliğin nesnel ve özel boyutları. Nesnel boyutu; en basit ve sade tanımı ile tehlikenin olmamasıdır. Öznel boyutu ise; tehlikenin olmadığına ilişkin bireysel inanç ve huzurdur. Günümüzde batı otoriteleri iç güvenlikte bu ikinci tanımı esas almaktadırlar.¹³ Her ne kadar güvenlik kavramı, devlet adı verilen çatı örgütlenmeye göre şekillenmekte ise de, söylendiği gibi batılı otoriteler güvenliğin yukarıdan, merkezi devlet idaresi tarafından dayatılan bir zorunluluklar bütünü değil, tabandan yani bizzat toplumun bireyleri tarafından talep edilen bir ihtiyaç olduğunu ve bu açıdan bakıldığında güvenlik hizmetlerinin bireyler ve toplum tarafından dile getirilen talepler doğrultusunda, ağırlıklı devlet yapısı içindeki kurumlar tarafından sunulan hizmetler olduğu söylenebilir.

Bunun da ötesinde, kavramsal olarak ve daha geniş anlamda güvenlik ,“ Kişisel güvenlikten toplum güvenliğine, devletlerin iç güvenlik algılayışlarından uluslararası iç

¹² Şükrü KARATEPE, (1988), *İdare Hukuku*, Ankara: Anadolu Matbaacılık, s.12

¹³ BAL, a.g.e., s.17

güvenlik konseptine, her geçen gün karmaşık ve gelişmiş bir yapı kazanan, bir çok sayıdaki tehdide karşı önlem almaktan, yeni koruma stratejileri ve bağlı sistemlerini oluşturmaya kadar çok pek çok alanı da kapsamaktadır.“¹⁴

Günümüz modern toplumunda, Avrupa’da sanayi devrimi ile başlayan modernleşme ilk olarak güvenlik sektörünün kendi içinde “dış güvenlik” ve “iç güvenlik” şeklinde bir iş bölümünü ve uzmanlaşmasını doğurmuştur. “Savunma” (defense) olarak değerlendirilen “dış güvenlik” askeri bir hizmet alanı olarak tanımlanırken, “polislik” olarak adlandırılan “iç güvenlik” sivil bir hizmet alanı olarak sınıflandırılmıştır.¹⁵

I.1.3.2.1. Dış Güvenlik

Dış güvenlik, bir ülkenin en önemli ve ulusal politikası olup, uluslararası ilişkilerin yürütülmesi ile ilgilidir. Uluslararası platformda ülkeler, diğer ülkelere karşı milli güvenliklerini uluslararası ilişkiler yolu ile sağlarlar. Dış güvenlik denildiği zaman, devletin uluslar arası alandaki diplomatik ve askeri ilişkileri anlaşılmaktadır. Devletlerin ordular kurup bu amaçla harcamalar yapması, dış güvenliklerinin sağlanması amacına yöneliktir. Dış güvenlik, sadece ülke sınırları dışında değil, ülke sınırları içine de dışarıdan gelebilecek ve ülke için tehlike oluşturabilecek her türlü tehditlere karşı tedbirlerin alınması ve yıkıcı faaliyetlerin önlenmesi demektir.

Dış güvenlik, başka devletlerin ve kuruluşların emir, gözetim ve denetimi altında olmama, yabancı devletlerin saldırı veya saldırı tehlikelerinden uzak bulunma ve bunlara karşı korunma demektir.

¹⁴ BAL, a.g.e., s.15

¹⁵ İbrahim CERRAH, (2005), “Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye’de ve Dünyada Eğilimler” *Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) konulu Uluslararası Konferans*, Ankara: www.tesev.org.tr Erişim tarihi: 22.12.2007

I.1.3.2.2. İç Güvenlik

Kamu düzeni kavramı, iç güvenliğin sağlanması anlamında kullanıldığı durumda, fertlerin ve toplumun güvenlik içinde olması, sağlıklı, barışık bir ortamda ve refah içinde yaşamlarını sürdürebilmeleri şeklinde tarif edilebilir. İşte kamu gücünün bir devamı olarak idarenin görevi, bir anlamda kamu düzeninin sağlanmasıdır. Kamu düzeni kavramının bir boyutu da iç güvenlik boyutudur. İç güvenlik hizmeti, geleneksel olarak hukukun uygulanması ve düzenin sağlanmasını ifade eder. Hukukun uygulanmasının içine işlenmiş suçların aydınlatılması ve suçluların ceza adalet sistemine teslimi konuları girmektedir. İşlenmekte olan, yani ceza hukuku anlamında hazırlık ve icra hareketleri başlamış olan suçlara müdahale ederek önlemek de yine hukukun uygulanması içinde değerlendirilebilir. Hazırlık hareketi bile başlamamış, ancak ileride işlenmesi olası olan suçların ortaya çıkmasının çeşitli tedbirlerle engellenmesi ise suç önleme olarak adlandırılmaktadır ki bu konu, düzenin sağlanması fonksiyonunun bir parçasını oluşturmaktadır. İç güvenlik hizmeti, niteliği itibarı ile bir kamu hizmeti olup, kamu gücü, düzeni sağlama ve devam ettirme görevini kollukla yürütür. Bu açıdan devlet, iç güvenlik teşkilatlarını kurmak zorundadır.¹⁶

I.1.4. Kolluk Kavramı ve İç Güvenlik (Kolluk) Örgütleri

Çalışmanın buraya kadar olan bölümünde devlet kavramından yola çıkılarak takip edilen yolda devletin egemenliği ilkesi ve egemenliğin sağlanması için gerekli olan kamu gücü kavramına vurgu yapılarak, sonuçta kamu gücünün iç güvenliği yani kamu düzenini sağlama görevine, dolayısı ile kolluk kavramına ulaşılmıştır. Bundan sonraki bölümde kolluk kavramına değinilecektir.

¹⁶ BAL, a.g.e., s.15

I.1.4.1. Kolluk Kavramı

Referans alınabilecek ansiklopedik sözlüklerde kolluk kavramının karşılığı olarak asayiş sağlama görevli polis veya jandarma, zabıta ifadesi ile birlikte kelime olarak karakoldan geldiği belirtilir. Genel olarak kamu düzenini koruma, kollama, suç ve suçluları tespit etme, yakalama ve bu amaçla ilgili kurum ve kuruluşlara yardımcı olma görevlerine kolluk (zabıta) görevleri denmektedir. Bu genel tanım esas alındığında kolluk kavramı, yukarıda sayılan görevleri yapan teşkilat veya bu teşkilatta çalışan, bu amaçla görevlendirilmiş görevliler için kullanılmaktadır.

Devlet, toplumun esenliği ve güvenliği için pek çok faaliyette bulunur. Geniş anlamda devletin bütün faaliyetleri, kamu düzeninin sağlanmasına yöneliktir. Ancak devletin kamu düzenini sağlama, koruma görevi eskiden beri ayrı bir kamu hizmeti olarak teşkilatlandırılmıştır. İşte bu hizmete ve bu hizmeti yürüten kuruluşa kolluk denir.

Gözübüyük kolluğu “Bir yandan kamu düzenini sağlayan ve koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari faaliyetler, diğer yandan da bu tür faaliyetleri yürüten görevliler“ olarak tanımlamıştır.¹⁷ Akgüner de benzer bir tanımla kolluk kavramına açıklık getirir; “kolluk (zabıta ya da polis) kavramı eskiden beri toplumda düzeni sağlamak ve korumak için devletin (idarenin) sahip olduğu bir gücü simgeler. Bu güç, idare hukukundaki kamu gücünün bir yansımasıdır. Sözcük olarak kolluk, hem bir idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten görevlileri ifade eder.“¹⁸

I.1.4.2. İç Güvenlik (Kolluk) Örgütleri

Kolluk kavramı özelinde iç güvenlik örgütleri, işlevsel olarak pek çok farklı açıdan sınıflandırmaya tabi tutulabilirler. Bunların öne çıkanları, adli ve idari kolluk ayrımı ile,

¹⁷ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2001), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Yayınevi, s.45

¹⁸ Tayfun AKGÜNER, (2003), "Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış" *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, yıl:9 sayı:36, s.195

kolluk örgütlerinin işleyişini düzenleyen farklı hukuk metinlerine göre; siyasi kolluk, idari kolluk, trafik kolluğu (zabıtası), ahlak zabıtası gibi sınıflandırmalardır.

I.1.4.2.1. Genel Kolluk

Bu çalışma kapsamında bundan sonraki bölümlerde, iç güvenlik örgütleri olarak adlandıracağımız örgütlenmeleri incelerken, ağırlıklı olarak yapısal yönleri inceleneceğinden, bu aşamada da kolluk örgütleri, aşağıdaki sınıflama ile ayrıntılı şekilde ele alınacaktır. Bu kavramsal çerçevenin ötesinde çalışmanın ilerleyen bölümlerinde konu, ayrıntıları ile ülkemizdeki yapı temelinde ele alınacaktır.

I.1.4.2.1.1. Polis Kavramı

Topluluk halinde yaşayan ilk insanlardan itibaren huzur ve güven içinde yaşamak, önemli bir hedef haline gelmiştir. Düzenlerini önceleri kendileri sağlayan toplulukların devlete dönüşmesiyle de düzeni sağlayan kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Polis kavramı Yunanca şehir anlamını taşımaktadır. Günümüz anlamına yakın şekliyle şehir devletindeki yönetim ilişkilerini, iç huzuru ve işleyişi düzenleyen yasaların tamamına polis denilmekteydi. Fransa'da 15. yy. kraliyet fermanlarında tercihen kamu düzenini sağlamaya yönelik kurum şeklinde daraltılmış olarak kullanılmıştır. Polis düzenlemesi üzerine yazılmış bilinen belki de en kapsamlı polis klasiğinin (Traite de la Police) yazarı Nicola DELAMARE'a göre polis; bazen bütün devletlerin yönetilme biçimi, bazen de her bir devletin kendini yönetme biçimi olarak ele alınmıştır. Polisi; kiliseye ilişkin polis, sivil polis ve askeri polis olarak bölümlere ayırmış, polis işlevinin; insanı bu hayatta yararlanabildiği en mükemmel mutluluğa götürme üzerinde durduğu sonucuna varmıştır.¹⁹

¹⁹ Aktaran: BAL, a.g.e., s.115

Eski Yunan düşünürlerinden Platon ve Aristo'ya göre, siyasal kurumların ve hukukun doğuşu ile birlikte polis ortaya çıkmıştır. Çünkü bunların hepsinin amacı sitenin devamını sağlamak, düzeni korumaktır.

Bir ihtiyaçtan varolan polis, tarihsel süreç ve devletlerin kendi dinamikleri (yönetim şekilleri, demokrasileri, gelenekleri) ile orantılı olarak şekillenmiştir. İç güvenlik birimleri uzun bir dönem boyunca askeri teşkilatlar bünyesinde yapılan kurumlar olarak yer almışlardır. Buna en somut örnek, ülkemizdeki polis teşkilatının gelişim sürecidir. 1845'te kuruluşuna değin, askeri birimlerin içinde bir kurum olarak yerini almıştır.²⁰ Ancak, modern devlet yapılanmasındaki kurumlar ve yetkiler düzenlemesi çok daha geniş ve ayrıntılı olarak oluşturulduktan sonra, polis kurumlarının ayrı yapılar şeklinde, kendi nesnel biçimlerine ulaşması mümkün olmuştur. Bu nesnel yapının belirgin özelliklerini anlamada en geçerli tanım Bayley'e aittir: "Polis kurumu, yasalar tarafından fiziksel güç kullanma yetkisinin verildiği ve bu güç kullanımının ortak amaçlar için kullanılması şartının getirildiği kamu kuruluşudur."²¹ Tanımda vurgulanan özellikler "yasalar" ,"ortak amaçlar" ve "kamu kuruluşu" kavramlarında ifadesini bulur. Günümüz dünyasında polis hizmetleri, çoğunlukla çağdaş batılı ülkelerde ya tamamen ya da büyük oranda sivil otoriteye bağlı sivil teşkilatlar eliyle yürütülmektedir. Diğer ülkelerde ise, iki farklı yapılanma görülmektedir. Biri, tamamen askeri teşkilatlar eliyle iç güvenlik hizmetlerinin görülmesi, diğeri de asker ve sivil karma yapılanmalar eliyle görülmesidir.

I.1.4.2.1.2. Jandarma Kavramı

Jandarma kavramı Fransız idari sistemi kaynaklı bir kavramdır. Fransızca gendarmerie kelimesinin Türkçe'ye geçmiş halidir. Fransız kaynaklarında jandarma "gens" ve "d'armes" kelimelerinin birleştirilmesinden meydana gelmiş olup, silahlı adamlar

²⁰ Halim ALYOT, (1947), *Türkiye'de Zabıta*, Ankara: Kanaat Basımevi, s.16

²¹ Aktaran: BAL, a.g.e., s.118

demektir. 17. yüz yılın başlarında, 14. Lui zamanında jandarma Fransız kralının muhafız kıtası olarak kullanılmakta ve bu anlama gelmekteydi. Jandarma birlikleri krala tabi ve sarayın koruması ile görevliydi. Fransız hukuki terimler sözlüğü Dalloz'da milli jandarma; kanun, nizam ve emirlerin uygulanmasını sağlayan, ülkenin her yanında emniyet ve asayişini temin eden bir kuvvet olarak tanımlanmaktadır. Meydan Larousse'da jandarma (gens-d'armes) ; silahlı kimseler olarak tanımlanmaktadır. Grand Larousse'da ise jandarma; ülkenin emniyet ve asayişini sağlayan genel güvenlik ve kamu düzeninin korunmasını ve devamını temin eden, kanun, nizam ve emir hükümlerinin uygulanması ile görevli silahlı ve askeri bir kuvvet olarak tanımlanmaktadır.²²

Emniyet ve güvenliğin sağlanması, korunması ve bozulduğunda yeniden tesisi ile bozanların yakalanması amacına yönelik yürütülen genel kolluk görevleri kapsamında, jandarma teşkilatı da polis teşkilatı gibi devletlerin yapıları ile doğru orantılı olarak gelişim süreçleri yaşamışlar, kimi zaman ikili (polis-jandarma) kolluk yapısı içerisinde görev yapmışlardır. Ancak, bugün için pek çok çağdaş batı ülkesinde, kolluk faaliyeti polis teşkilatı ile yürütülmekte, az sayıdaki bir kısmında ikili yapı fiilen veya sembolik olarak bulunmaktadır.

I.1.4.2.2. Yardımcı Kolluk ve Özel Kolluk

Ülkelerin kendilerine özgü yönetim modelleri içerisinde genel anlamda iç güvenliklerinin sağlanmasına yönelik oluşturulan polis ve jandarma örgütlerinin dışında, ülkemizde de olduğu gibi, özel yasalarla belli alanlarda görevlendirilen, başka bir ifade ile polis ve jandarmanın görev alanları dışında spesifik olarak görev yapan özel kolluk ve yardımcı kolluk örgütlenmeleri de mevcuttur. Konunun bu boyutu çerçevesinde ülkemizdeki durum ayrıntıları ile ilgili bölümde ele alınacaktır.

²² AKMAN, a.g.e, s.59

I.2. Yeniden Yapılanma Kavramı

Bu çalışma kapsamında yeniden yapılanma kavramı köklü reform girişimleri anlamında kullanılmaktadır. Bu nedenle, öncelikle doğal değişimle yani evrimleşme ile yeniden yapılanma arasındaki farkı ortaya koymak gerekmektedir. “Yeniden yapılanma, belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli bir değiştirme hareketidir. Bu hareket, genellikle bürokrasinin dışından gelen ve varolan bir dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecidir.”²³ Doğal değişim ise, tıpkı değişen çevre koşullarına uyum sağlamaya çalışan bir organizmanın doğal refleksinde olduğu gibi, süreklilik niteliği taşır ve mevcut yönetsel yapıların değişime uyumudur.

I.2.1. Yeniden yapılanma ya da idari reform

Hayatın temel özelliklerinden biri, dinamizm yani devamlı bir değişme ve gelişme halinde bulunmasıdır. Her canlı varlık gibi kurumlar da onları saran çevrenin değişen koşullarına, yapı ve faaliyetlerini uymak zorundadırlar. Aynı zorunluluk, toplumlar ve uluslar için de geçerlidir. Nüfusun hızla çoğalması, bilimsel ve teknolojik gelişme ve değişmelerin baş döndürücü bir hız taşınması, refah ve mutluluk talepleri, araç ve yöntemlerde derinliğine ve genişliğine değişiklikler yapılmasını zorunlu kılar. Eğer kurum ve toplumlar söz konusu değişme ve gelişmeleri izleyip gerekli önlemleri alsalardı, reform ve devrimlere başvurma gereği hiç bir zaman yaşanmazdı. Şu halde değiştirme, yenileştirme ve iyileştirmede ne kadar geç ve geri kalınırsa, kuruluş ve toplumdaki yeniden yapılanma zorunluluğu da o kadar şiddetlenir.²⁴

Yeniden yapılandırma (restructuring) sıklıkla başvurulan bir yöntemdir. Başlı başına reform olmayıp, reforma yönelik ilk adımdır. Çünkü kurumlar sadece yapıdan oluşmazlar. Kurumun diğer önemli unsurları; ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür

²³ Cahit TUTUM, (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV Yayını, s.4-5

²⁴ Okan CANGÜR, (2004), “Değişen Yönetim Felsefeleri Işığında Oluşan Yeniden Yapılanma Kavramı ve Bu Bağlamda Kamu Güvenliği Açısından Gerekliliği”, *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl 10, Sayı 41, s.283

ile çalışanlar ve hizmet üretenler yani insan unsurudur. Deneyimler göstermektedir ki, yeniden yapılanma her zaman beklenen yararı göstermemektedir. Yeniden yapılanma ile getirilen değişiklikler, bazen bürokrasi kültürü tarafından bertaraf edilebilmektedir.²⁵

I.2.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Değişim ve yeniden yapılandırmanın konusu yönetim olunca, yönetimden neyin kastedildiğinin açıklanması gerekir. Geniş anlamda kamu yönetimi, devletin tüm etkinliklerini içerir. Oysa dar anlamda kamu yönetimi, yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılan üç temel erkten, yürütmenin alanını ifade eder. Bu açıdan bakıldığında hemen ifade edilmelidir ki; kamu yönetiminde yeniden yapılandırma kavramı aslında dar anlamda yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyı da içine alan bir değişiklik fikrini ifade eder. Bu açıdan kamu yönetiminde yeniden yapılanma denilince, siyasal ve yönetsel kurumların görevlerinde, amaçlarında ve yapılarında köklü değişiklikler yapılması akla gelir. Karar verme sürecinde bürokrasi ile politika üretenler arasında yeni bir denge arayışını yansıtır ve her şeyden önce kurumların ve devletin işlevlerinde, niteliğinde ve rolünde değişiklik anlamına gelir. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde ve hem de çevresel ilişkilerinde değişikliklere neden olur. Genellikle reform ya da yeniden yapılanma girişimlerine direncin arkasında yatan temel neden, değişiklik sonucu bireysel ya da kurumsal kayıp veya kazançlardır.

Tutum' a göre;

Özet olarak yönetimde reform ya da yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, işgörüme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla amaçlarını en rasyonel, en verimli ve en

²⁵ CANGÜR, a.g.m., s.283

etkili biçimde nasıl örgütlemesi gerektiği sorusuna yanıt arar. Yeniden yapılanma kısaca toplumun değerlerindeki ve tercihlerindeki değişiklikleri yakalama çalışmasıdır.²⁶

Bir ülkede idari reform ya da yeniden yapılanma ihtiyacının olup olmadığı, toplumsal yapıda ortaya çıkan değişimlerin yönetimi ne zaman değişime zorladığı ve sistem tıkanıklıklarının ne zaman geniş kapsamlı bir reformu gerekli kıldığı sorularının cevapları, şüphesiz ki ülkeden ülkeye değişir. Bu soruya cevap verebilmek için yönetim olgusunun değişimine neden olan faktörleri açıklayıcı bir yaklaşım modeline ihtiyaç vardır. Bu alanda en doğru ve anlaşılır model , “ekolojik yaklaşım“ modelidir. Bu yaklaşım modeli şöyle özetlenebilir; yönetim sistemi, esas itibarı ile içinde yer aldığı ekonomik, siyasal ve sosyal çevrenin bir fonksiyonudur. Yönetim, çevresi ile bir bütün olarak ele alınıp incelenmelidir. Çünkü kamu yönetimi özelinde yönetimi değişime zorlayan etmenler, içsel olduğu kadar daha çok dışsaldır. Çevresinde olup bitenler, geniş ölçüde ona yön ve biçim verir.²⁷ Bir yönetim bilimci olan Ferrel Heady’ye göre;

Bürokrasinin çevresi, ortasında bürokrasinin yer aldığı iç içe bir seri daireler biçiminde düşünülebilir. Dairelerin en küçüğü, genellikle en kesin etki gücüne sahip olanıdır. Daha geniş daireler ise bürokrasiyi etkileme derecesine göre azalan bir önem sırasını temsil ederler. Dıştaki en büyük dairenin tüm toplumu ya da genel sosyal sistemi temsil ettiği varsayılabilir. Onun altındaki daire, ekonomik sistemi ya da başka bir deyişle sosyal sistemin ekonomik yönünü temsil eder. Daha sonraki daire ise siyasal sistemdir. Bu sistem, kendi unsurlarından biri olarak yönetsel alt sistemi ve bürokrasiyi çevreler.²⁸

1.2.3. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Tarihsel açıdan bakıldığında, ülkemizde yeniden yapılandırma anlamında en çok kullanılan sözcük, “ıslahat“ sözcüğüdür. Özellikle tanzimat döneminden itibaren “idari ıslahat“ sözcüğü sıklıkla kullanılmıştır. “Islahat“ sözcüğünün özellikle siyasi boyutuna

²⁶ TUTUM, a.g.e., s.6

²⁷ Cahit TUTUM, (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Editörler: AYKAÇ, Burhan- DURGUN, Şenol -YAYMAN, Hüseyin), Ankara: Yargı Yayınevi, s.443

²⁸ Aktaran: TUTUM, a.g.m., s.443

vurgu yapmak gerekir. Osmanlı dönemi özellikle padişahlara sunulan ve doğrudan veya dolaylı olarak ıslahat yani yeniden yapılandırma taleplerini içeren “ıslahat layihaları” ile doludur. Bunların en bilinenleri; “Koçibey Risalesi”, “Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi” ve “Koca Sekbanbaşı Risalesi”dir. Cumhuriyet döneminde kullanılan terimler ise, daha dar kapsamlı, yabancı dillerden geçme kelimelerdir . Bunlardan bazıları; “rasyonalizasyon” , “reorganizasyon”, “modernizasyon” ve “reform” gibi kelime ve kavramlardır.²⁹

Türk kamu yönetimi alanında sürekli bir yakınma davranışı olagelmıştır. Bu yakınanlar hem yöneticiler, hem vatandaşlar, hem de çalışanlar olmuştur. Yapılan bilimsel değerlendirmeler, gerçekten bir yeniden yapılanma ihtiyacı olduğunu göstermiştir. Ancak, burada karşımıza başka bir temel sorun çıkmaktadır. Türk yönetim sistemi radikal bir değişikliğe gereksinim duymakta mıdır? Bir görüşe göre Türk yönetim sisteminde radikal değişiklikler yapmaya gerek de imkan da yoktur. Yapılacak iş, sistemin aksayan yönlerini düzeltmektir. Diğer bir görüşe göre ise, sistemin A'dan Z'ye değiştirilmesi gerekmektedir.³⁰

Kamu yönetimi ve devlet tarihimizde yukarıda değinilenlerin dışında, çok sayıda yeniden yapılandırma girişimi olmuştur. Özellikle cumhuriyet döneminde nerdeyse tüm kalkınma planları ve hükümet programlarının ana temasını kamu yönetiminde yeniden yapılandırma oluşturmaktadır. Bu alanda düzenlenen çalışma raporlarının önemlileri şunlardır; Neumark raporu, Barker raporu, Martin and Cush raporu, Chaileux Dantel raporu, Mehtap raporu ve Kaya raporu.

²⁹ TUTUM, a.g.m., s.441

³⁰ TUTUM, a.g.e., s.57-58

II. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE VE AVRUPA'DA İÇ GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE ÖRGÜTLERİ

Çalışmanın bu bölümünde ülkemizde ve Avrupa ülkelerinden Almanya, İngiltere, Fransa, İspanya ve İtalya'daki iç güvenlik örgütleri ve sistemleri incelenecektir.

II.1. Avrupa'da İç Güvenlik Sistemleri ve Örgütleri

Ülkemizde iç güvenlik örgütlenmesi alanında yapılacak bir yeniden yapılanma çalışması için, örnek alınabilecek durumda olan ve yapıları ile farklı örgütlenme sistemlerine sahip ülkelerin iç güvenlik örgütlenmeleri incelenerek, çalışmanın son bölümüne yönelik literatür taraması amaçlanmaktadır.

II.1.1. Avrupa'da İç Güvenlik Sistemlerinin Temel Karakteristikleri

Bu alt başlık altında, sözü edilen ülkelerin iç güvenlik sistemlerinin temel karakteristikleri ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

II.1.1.1. Almanya

Alman iç güvenlik sisteminin temel karakteristikleri doğal olarak Alman federalizminin özellik ve geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Her ne kadar, II. Dünya Savaşı'nın galip devletlerinin arzularının ve özellikle Fransa'nın geleneksel dış güvenlik stratejilerinin sonucunda, Almanya'nın üniter devletten vazgeçtiği ve federatif sistemle yönetilmeye başlandığı ileri sürülse de, Alman tarihine bakıldığında eyaletlerin, hukuki ve siyasi birlikler şeklinde federal sistemin kurulmasından çok önce de mevcut oldukları görülmektedir. Eyaletlerin özgün gelenekleri, farklı tarihi gelişimleri ve 1815 tarihli ilk Alman birliğine katılan devletçiklerin bağımsızlıklarını korumuş olmaları, federatif sistemin temel nedenleridir. Özet bir deyişle Almanya; Hitler dönemi dışında hiçbir zaman merkeziyetçi bir devlet olmamıştır. Bu tarihi geçmiş paralelinde II. Dünya Savaşından

sonra Federal Almanya kurulurken; 11 eyaletten oluşan federatif yapı esas alınmıştır. Öte yandan, kısmen eski Roma hukukuna dayalı ve büyük oranda yazılı bir hukuk olan Alman hukuku, kişisel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasını, ancak bir yasaya dayanması halinde ve hakim kararıyla mümkün görmekte, polisin sanığı geçici olarak gözaltına alması durumunda da “en çok gözaltına alındığı günün akşamına kadar” derhal hakim kararı alınması gerekmektedir.³¹

Alman iç güvenlik sistemi, devlet geleneğinin paralelinde ve biraz da merkeziyetçi Nazi dönemi polisinin kötü anıları nedeniyle, genelde federatif bir yapılanma göstermekteyse de, eyaletler üstü federal bir polis teşkilatı da vardır. Napolyon’un yönetsel modelini reddeden bu ülkede merkezi polisin varlığı; ülkenin aldığı önemli dış göçle dinamikleşen toplum yapısına ve bunun sonucunda oluşan asayiş sorunlarına bağlı olmakla birlikte, terör ve organize suç olgularındaki gelişmeler paralelinde uzman iç güvenlik birimlerine duyulan gereksinimin artması da merkezileşmeyi zorlamaktadır. Öte yandan bazı Alman eyaletlerinde hem yerel ve hem de merkezi polis örgütlerine rastlanmakta, kentleşmiş bazı bölgelerin ise bağımsız polis güçleri oluşturma hakkı bulunmaktadır. Bu karakteristik özelliklere sahip olan Alman iç güvenlik yapısı polisten ibaret bir tekli sistem özelliği göstermekte, jandarma vb. örgütlenmelere rastlanmamakta, kırsal polis hizmetleri de yine devlet tarafından ve polis aracılığıyla yerine getirilmektedir.

1949 Anayasası uyarınca polis görevi; hem federe eyaletlere ve hem de federal devlete aittir. Polis; genelde eyaletlere bağlı olmakla birlikte, federal devletin emrinde de bazı alanlarda görev yapan bir federal polis bulunmakta, ancak federal polis “milli polis” vasfını taşımamaktadır.³²

³¹ Koraltay NİTAS, (2003), *YirmiBirinci Yüzyılda Yönetim*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, s.671-672

³² NİTAS, a.g.e., s.672

II.1.1.2. İngiltere

İngiltere iç güvenlik yapılanması ele alınmadan önce kamu düzeni “public order” kavramının Anglo-Sakson anlayışına uygun versiyonunu açıklamak gerekecektir. Fransız ve Kara Avrupası kamu düzeni anlayışının tamamen tersine Anglo-Sakson düşüncesinin yönlendiricisi olan İngiltere’de bu kavram sınırlı bir anlam içermekte olup, sadece; güvenlik, esenlik ve sükunun sağlanması demektir. Dolayısıyla kamu düzeninin sağlanması sorumluluğu da; suç işlenmesinin önlenmesi ve genel asayişin sağlanmasından öte bir anlam içermemektedir. Geçmiş 1202 yılına kadar giden ve Avrupa’nın en eski polis teşkilatı olan İngiliz polisinin, kuruluşunda ve görev anlayışında düzene ve kurumlara inanan eski bir anglo-sakson geleneğinin izleri görülmektedir. Bu geleneğe göre; “Polis halk, halk da polistir veya polis; üniformalı halktır.” Söz konusu gelenek doğal olarak kolektif polislik “community policing” kavramını da yaratmıştır. Sonuçta, İngiltere’de suçu önlemenin sadece polisin görevi değil, kollektif bir sorumluluk olduğu anlayışı egemen hale gelmiştir. İngiliz halkını ve dolayısıyla polisini etkileyen bir diğer tarihsel karakteristik de, Magna Charta ile merkezi otoritenin yetkilerinin kısıtlanmasıdır. İnsan hak ve özgürlükleri açısından bu ölçüde öncü ve temel bir gelişmenin halk üzerinde temel hak ve özgürlükleri herkesten ama öncelikle merkezi otoriteden kıskanmaya yönelik çok derin izler bırakması kaçınılmazdır. Bu nedenle Büyük Britanya’da milli ve tek merkeze bağlı polis, özgürlükleri zedeleyebileceği endişesiyle hiçbir zaman toplumsal kabul görmemiş, hep yerel bir güç şeklinde kalan ve merkezi otoriteye bağlanmasından kaçınılan tekli “sadece polis” bir iç güvenlik modeli yaratılmıştır. Bu modele polisin üç ayrı otoriteye bağlı olması nedeniyle üçlü sistem de denilmektedir. Ama, öte yandan da İngilizler, tarihsel süreçte önemli nüfus hareketleri, dinamik toplumsal yapılar, etnik

sorunlar ve kamusal düzen bunalımları ile her karşılaşmalarında; polis işlevlerinin merkezileşmesi yolunda çaba sarf etmişlerdir.

Böylece, tarihsel süreçte İngiliz polisi, Fransız polisinin devlete bağlı ve bir kuvvet “force” olarak gelişiminden farklı şekilde, hukuka ve yerel yönetime bağlı bir hizmet “service” olarak gelişmiştir. Bu gelişimin çizgisi hep polisin yasaya hizmet etmesi, siyasal rolünün olmaması ve hükümetin emrinde bulunmaması yönünde olmuştur.³³

Diğer taraftan temel karakteristiklerin bugünkü İngiliz polisine kazandırdığı değer ve özellikler şunlardır:

Yerellik; “mahalli komite, polis otoritesi ve sulh hakimlerinin ortaklaşa yönetimi”, **silahsızlık;** “insana verilen değerden ve suçluların da silahlanabileceği endişesinden kaynaklanır”, **üniforma;** “sivile yakın lacivert üniforma”, **görevde bağımsızlık;** “polislin belli kişi veya merkezden görevde emir almaması, hükümetle denge oluşturulması ve polislin siyasal değişikliklerden etkilenmemesi”, **genellik ve çıraklık;** “mesleğe, öğrencilik yıllarında polis adayı, çırak veya düz polis olarak başlanması ve mesleki başarıya göre branşlaşma ve yükselme”, **sabit görev ve bilimsellik;** “polislik Policeology denilen bir bilime dönüşmüştür”. Bu değer ve özellikler İngiliz polisini diğer ülkelerin polislerinden ayırmaktadır.

İngiltere'nin iç güvenlik geleceğinde, özellikle mevcut polis gücünün yarısını kullanan metropol bölgelerin eğilimleri ve polis şeflerinin bir “elit polis” oluşturma arzuları doğrultusunda; milli polis yapılanması olasıdır. Kaldı ki, yerel örgütlere dayalı bu sistem, AB'nin polis örgütlenmesi anlayışına ve EUROPOL uygulamasına terstir. Tarihsel gelişim sürecinde belirtilen tüm yasal değişiklikler İngiltere ve Galler'de milli bir polis yaratmamıştır. Bu ülkede halen İçişleri Bakanının ve seçilmiş yerel otoritelerin

³³ NİTAS, a.g.e. s.634

sorumluluğu altındaki yerel polis güçleri mevcuttur. Daha öncede belirtildiği gibi modern İngiliz Polisinin yapılanma şemasında 1964 tarihli “Police Act”’e göre; polisin yerel sorumlusu, çoğunluk üyeleri seçilmiş (üyelerinin üçte biri yargıçlardır) yerel polis otoritesi ve İçişleri Bakanı çizgisi yer almaktadır.³⁴

II.1.1.3. Fransa

Fransız iç güvenlik sisteminin temel karakteristikleri incelenirken işaret edilmesi gereken ilk nokta, bu ülkede kamu düzeni “order public” kavramına, Anglo-Sakson ülkelerine (ABD hariç) göre daha geniş bir anlam verildiğidir. Aynı şekilde; zabıta sözcüğü de değişik anlamda kullanılmaktadır. Kamu düzeninin korunması; sadece düzensizlik, güvensizlik ve asayişsizliğin sona erdirilmesi ya da bunların meydana gelmesinin önüne geçilmesi demek olmayıp, bu kavram; toplumda genel düzeni sağlamak amacıyla, düzenli bir toplum hayatının kurulması için gereken işlemlerin yapılmasını da içerir. Kamu düzeninin sağlanması sorumluluğundan bahsedilirken de; suç işlenmesinin önlenmesi veya genel asayişin sağlanmasının ötesinde, toplumsal ve ekonomik sorunların düzenlenmesi de kastedilmektedir. Anglo-Sakson ülkelerinde ise kamu düzeni kavramı; güvenlik, esenlik ve sükunun sağlanması şeklinde anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle, “zabıta yetkisi”; Fransa ile diğer Kara Avrupası ülkelerinde ve ABD’de, hem toplumsal hayatın kamu düzeni amacıyla düzenlenmesini ve hem de, ülkede güvenlik, sükun ve huzurun, yani dar anlamıyla kamu düzeninin sağlanmasını içermektedir.³⁵

Bu genel saptamadan sonra sistemin diğer genel karakteristiklerinin incelemesine geçildiğinde, merkezi polis teşkilatlarının genelde Napolyon geleneğini sürdüren Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Türkiye gibi ülkelerde görüldüğü söylenebilecektir. Farklı yönetsel geleneğe sahip Batı Almanya ve Danimarka’da görülen merkezi polis örgütlerinin

³⁴ NİTAS, a.g.e., s.634-638

³⁵ NİTAS, a.g.e., s.266

ise kendilerine özel nedenleri bulunmaktadır. Ama, genel bir doğru olarak Şu husus ifade edilebilecektir ki; önemli nŐfus hareketleri, dinamik bir toplum yapısı ve bunların sonucunda kamusal dŐzen bunalımları ile karŐılaŐan Őlkelerde polis işlevlerinin merkezileşmesi kaçınlmaz bir sonuÇ olmaktadır. Bu aÇıdan da Fransız merkezi polisi Napolyon geleneğinin bir devamı olup; merkezi yönetimin kamu adına zor kullanma gŐcŐnŐn tek sahibi olması gerektiği ve kŐçük yerel polis ŐrgŐtlerinin daha Őabuk dejenere olabileceği, böylece de etkinliğini kaybedeceği varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımlar sonucu, Fransa’da bugŐn belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapan yerel polisin görevleri, bŐlgesel kamu dŐzenini sağlamak ve mevzuatın uygulanmasını teminle sınırlıdır.

Öte yandan merkezi iş gŐvenlik sistemleri, yine Napolyon geleneğine göre ikili bir yapılanma “polis-jandarma” gŐsterebilmektedir. Bu ikili yapılarda (jandarma, karabinieri, sivil muhafız) gibi isimlerle anılan kırsal polis, savaş zamanlarında askeri polis görevlerini Őstlenmekte, barış zamanlarında ise kısmen sivil ve kısmen de askeri otoritelerin kontrolŐnde idari ve adli kolluk gŐrevleriyle, ŐeŐitli idari hizmetleri yerine getirmektedir. Bunların ŐzlŐk, kuruluş, disiplin, eğitim ve hizmete alma işlevleri genelde askeri otoritelere bağlı bulunmaktadır. Fransa’da kırsal polis işlevi Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı milli jandarma tarafından ŐstlenilmiŐtir.

Őoėu yerde devlet polisi olarak isimlendirilen ve piramidal bir yapı işinde ŐrgŐtlenen polis gŐçleri ise, tŐm Ölkede geÇerli Önleyici ve adli kolluk gŐrevleriyle Özel polisiye hizmetlerini yŐrŐtmektedir. Merkezi polis genel olarak İŐiŐleri Bakanlığı’nda ŐrgŐtlenen bir merkezi birimden yönetilmekte ve merkezi polis politikalarının uygulanıŐı, hem yerel polis yöneticileri ve hem de valiler aracılığıyla sağlanmaktadır. Fransa’da polis

işlevleri, ülke genelinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı Milli Polis Genel Müdürlüğü, yerel düzeyde ise kısıtlı yetkilerle belediye polisi tarafından yerine getirilmektedir.

Fransa'nın iç güvenlik sisteminde başbakan, içişleri bakanı, milli savunma bakanı, vali ve belediye başkanı, iç güvenlik otoriteleri ve idare makamlarıdır. İçişleri Bakanı, Savunma Bakanıyla irtibatlı biçimde Ulusal Polis ve Ulusal Jandarmanın seyyar güçlerinin koordinasyonunu üstlenmekte, bu koordinasyon, muhtelif yasal düzenlemelere ve kurumlara dayanmaktadır. Fransa'da sivil ve askeri güçler arasındaki ilişkiler ise askeri otoritenin ancak, sivil yönetiminin yazılı emriyle harekete geçebilmesi mantığına dayanmaktadır. Bu kural, milli jandarmaya ve belli durumlarda silahlı kuvvetlere emanet edilen kamu düzenini koruma operasyonlarında özellikle uygulanır. Ancak, kamusal gücün ve bu gücün meşru kullanımının modern anlamda yorumlanması sonucunda; Fransız Silahlı Kuvvetleri olağanüstü durumlar dışında kamu güvenliğini sağlama görevinden ayrılmış, bu doğrultuda Avrupa'nın diğer gelişmiş ülkeleri paralelinde, iç güvenliğin sivil otoritenin ve bu otoriteye bağlı sivil polis birimlerinin inisiyatifine bırakılması ve askeri karakterli birimlere iç güvenlik alanında öncelik verilmemesi konusunda yasal önlemler alınmıştır.³⁶

II.1.1.4. İspanya

İspanyol iç güvenlik sisteminin dikkati çeken ilk temel karakteristikleri, günümüzde bile etkisini kısmen de olsa sürdüren aşırı militarist yapılanma ve iç güvenlik güçlerinin toplum üzerindeki olumsuz etkilerdir. Bunlardan ilkinin, ilk milli iç güvenlik güçlerinin kaynağını XVIII. yüzyılın sonunda terhis edilen ordu birliklerinin oluşturması ve daha sonraki yıllarda da İspanyol ordusu ile güvenlik güçleri arasındaki organik bağın sürdürülmesiyle açıklamak mümkündür. İkinci karakteristiği açıklayabilecek olası temel

³⁶ NITAS, a.g.e., s.266-267

faktör ise, İspanyol iç savaşıyla, sonrasındaki faşist dönemde yine Franco'ya bağlı militarist güçlerin kontrolündeki polis ve sivil muhafızların özellikle Cumhuriyetçilere yönelik kötü davranışlarıdır.³⁷

Yukarıda sayılan temel karakteristiklerin şekillendirdiği İspanyol iç güvenlik yapılanması ayrıca, Napolyon sisteminin de derin etkisi altındadır. İkili iç güvenlik yapılanması “sivil muhafızlar, polis”, jandarma benzeri sivil muhafızlar ve 1978 anayasasına kadar tam merkezîyetçi bir yapılanma gösteren polis bu etkinin göstergeleridir. İspanya’da görülen bir ilginç karakteristik özellik de, sivil muhafızların coğrafi olarak çok belirli kesimlerden (Castille, Andalouise ve Galice’nin kırsal kesimleri) gelmeleri ve topluma karşı çok kapalı bir alt kültür oluşturmalarıdır.

Franco sonrası İspanyol hükümetlerinin demokratikleşme bağlamında sivil muhafızlar ve polisle ilgili olarak gerçekleştirdikleri sivilleştirme ve yerelleştirme çabaları, süregelen iç güvenlik yapılanmasına karşı duyulan toplumsal tepkinin bir yansıması ise de, hala bu ülke için yakın tehdit oluşturan ETA terörü, söz konusu çabaların tam anlamıyla başarıya ulaşmasını engelleyen ve mevcut iç güvenlik yapılanmasını şekillendiren bir başka etkin karakteristik olmaktadır.

1978 Anayasasından sonra çıkarılan 1986 tarihli Teşkilat Yasası, İspanyol iç güvenlik yapılanmasında önemli değişiklikleri gerçekleştirmiş olup, bu değişikliklerle; milli, özerk topluluklara veya belediyelere bağlı tüm güvenlik birimleri için ortak ilkeler saptamaktadır. Bu temel ilkeler; anayasaya ve mevzuata mutlak riayetle görev icrası, siyasal tarafsızlık, hiyerarşi ve yargı erkiyle işbirliğidir. Öte yandan, güvenlik mensupları açısından siyasal partilere katılma ve grev yapma gibi yasaklamalar getirilmektedir.³⁸

³⁷ NİTAS, a.g.e., s.151-152

³⁸ NİTAS,a.g.e., s.152-154

II.1.1.5. İtalya

Bazı anayasa hukukçularına göre İtalya, bünyesinde siyasal yerinden yönetim unsurları da bulunan üniter bir devlettir. Hatta, bu devleti “Bölgeselleşmiş Devlet” olarak tanımlamak da mümkündür. Milli birliğini XIX. Yüzyılda sağlayan İtalya’nın şehir devletlerinden oluştuğu düşünülürse, tarihsel perspektifte şaşırtıcı bir görüntü oluşturarak, 1948 İtalyan Anayasasında yer alan “Cumhuriyet tek ve bölünmezdir” hükmü ise bu ülkenin 20 bölgeden ibaret yapılanmasının federalizm şeklinde tanımlanmasını engellemektedir. Diğer taraftan da, İtalya’nın bu temel yapısal karakteristiği iç güvenlik yapılanmasına aynı oranda yansımamaktadır. İç güvenliğin yerelliği ve hatta anayasanın 117. maddesinde bölgelerin görev ve yetkileri arasında bucak ve köy polis örgütlenmelerinin sayılması, milli iç güvenlik yapılanması ile milli polis ve jandarmanın varlığını engelleyememektedir. Belediye başkanlarının polis otoriteliği vasfı da doğal olarak milli iç güvenlik yapılanmasında çok stratejik anlam ifade etmemektedir.

İtalya’da Fransız işgali ile Napolyon’un yönetsel modelinin çok derin izler bıraktığı kuşkusuzdur. Napolyon’un yönetsel modelinin de Roma İmparatorluğunun yönetsel sisteminden çok etkilenmiş olması, belki de sistematığın İtalyanlara çok da yabancı gelmemesini sağlamıştır. Valilik, karabinieri, milli polis vb. pek çok kurum bu izlerden örnektir. Tarihsel süreçte ise Fransız izlerinden yönetsel yapıyla ilgili olan üniter devlet ve valilik gibi kurumların bir ölçüde Napolyon sisteminin dışına çıkarak “İtalyanlaştırıldıkları”, buna karşılık yine Fransız modeline uygun iç güvenlik kurumları olan polis ve karabinieri (jandarma) teşkilatının ise paradoksal şekilde giderek merkezi ve özerk hale geldikleri görülmektedir. Adli polisin tartışılmayacak bir kesinlikle yargıya bağlanması bu gelişimin ilginç örnekleridir. Bu ikinci temel karakteristiğin nedenleri kuşkusuz siyasal yapının istikrarsızlığıyla, hem yerel ve hem de merkezi politik kadroların

yıpranmışlığı ve organize suç yapılanmasıyla kurdukları ilişkilerdir. Ayrıca, İtalya'nın yaratarak tüm dünyaya ihraç ettiği "Omerta ve mafya" yapılanmasının büyük gücü; kuşkusuz bu ülkenin iç güvenlik yapılanmasında etkin olmaktadır.³⁹

Bu temel karakteristiklere göre İtalyan iç güvenliği çok kurumlu (polis, karabinieri, diğer kamusal güvenlik örgütleri) ve milli bir yapılanma göstermektedir. Ama, polis hariç, diğer tüm güvenlik örgütlerinde çoklu bağlılık mevcuttur ve bazen bir örgüt üç ya da dört bakanlıkla ilişkilidir. Yani, bu ülkede merkezi ve milli karakterli iç güvenlik, çeşitli örgütler arasında paylaştırılırken, bu örgütleri kontrol eden merkezi otoritenin de parçalanmasına özen gösterilmiştir.⁴⁰

II.1.2. Avrupa'da İç Güvenlik Örgütleri

Bu bölümde bazı Avrupa ülkelerindeki iç güvenlik işleyişi, örgütsel bazda incelenecektir.

II.1.2.1. Avrupa'da Polis

Avrupa polis sistemlerinin bugünkü çizgileri, son iki yüz yıl içinde oluşmuştur. Bu oluşum farklı noktalardan başlamıştır. 1667'de Polis Tümgeneralliğinin kurulmasıyla XVII.yüz yılın sonlarında Fransa'da, XVIII.yüz yılda Almanya'da, XIX. yüz yılda İngiltere'de ve 1815 ile 1870 arasında İtalya'da başlamıştır. Genel kabul gören kanı, polisin modern ulus devletin kurumlarından biri oluşudur ve ortaya çıkış gerekçelerinin temelinde nüfus artışı, suç oranının önemi, sanayi devrimi ya da ideolojik parametreler gibi gerekçeler yatar. Batı demokrasilerinde siyasal iktidara bağlı, merkeziyetçi Fransız polis sistemi ile toplumdan çıkan Anglo-Sakson polis sistemi, diğer ülkeleri de etkileyen iki ayrı

³⁹ NİTAS, a.g.e., s.508

⁴⁰ NİTAS, a.g.e., s.508-509

modeli oluşturmaktadırlar. Fransanın komşu kıta Avrupası ülkelerini, İngilterenininki ise Kuzey Amerika'yı etkilemiştir.^{41, 42}

II.1.2.1.1. Almanya'da Polisin Örgütlenmesi

II.1.2.1.1.1. Federal Polis

Federal İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan ve merkezi Wiesbaden'de bulunan Federal Alman Polisi, klasik kolluk hizmetleriyle uğraşmaz. Federe eyalet polislerinden temin ettiği elemanlardan oluşan bu birim; önemli cinayetler, kriminal kayıtlar, adli tıp, yerel teşkilatlara uzman takviyesi, milli güvenlik ve uluslararası ilişkiler işlevlerini yerine getirir. Federal Bakanlıkta ayrıca özel bir polis dairesi mevcut olup, bu daire de federal polis hizmetlerini koordine etmekte ve federal polis mevzuatını hazırlamaktadır.

II.1.2.1.1.2. Kriminal Polis Dairesi “BUNDESKRİMİNALAMT, BKA”

Federal İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan bu birim; suç ve suçlularla savaşmada hem federal devlet ve hem de eyalet polisine destek vermekte, suçluların muhtelif eyaletlerde veya uluslararası alanda eylem yapması veya çok önemli bir suçun işlenmesi hallerinde BKA görev almaktadır. Suç istihbaratının alınması ve değerlendirilmesi, İnterpol ve Europol faaliyetleri, uluslararası silah ve uyuşturucu ticareti, terörle savaşım, siyasi amaçlı suçlar ve kriminal çalışmalar da BKA'nın görev alanı içindedir.

II.1.2.1.1.3. Federal Sınır Koruma Birliği Polisi “BUNDESGRENZSCHUTZ BGS”

Federal İçişleri Bakanlığı'na bağlı olup, özel polis görevleri üstlenmektedir. Temel görevleri; Alman sınırlarının korunması ve kontrolü, sınır olayları kovuşturması, uluslararası cinayetler, insan ve uyuşturucu kaçaklığıyla mücadele, demiryolu ve havayolu güvenliği, anayasal organların, federal bakanlıkların güvenliğinin, Kuzey Denizi

⁴¹ Jacques J, GLEIZAL. - J. Gatti DOMENACH, *La Police*, (2000), (Çeviren: Mustafa Kandemir, Batı demokrasilerinde Polis), Ankara: Temiz Yayınları, s.XII

⁴² NİTAS, a.g.e., özet (Çalışmanın Avrupa'da polis örgütlenmeleri bölümü, ilgili kaynak esas alınarak hazırlanmıştır.)

ve Baltık Denizinin güvenliğini sağlanması, uluslararası polis etkinliklerine katılım ve gereğinde eyalet polisinin desteklenmesidir.

II.1.2.1.1.4. Anayasayı Koruma Federal Dairesi ‘‘BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ BFV’’

Özgürlükçü demokratik düzenin korunması, anayasanın korunması olarak değerlendirilmekte ve bu görev yakın işbirliği içinde çalışan federal devlet ve eyaletlerin anayasayı koruma makamlarınca yerine getirilmektedir. Bu birimlerden birisi olan Anayasayı Koruma Federal Dairesi (BfV) Federal İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Söz konusu birimler; aşırı akımlar hakkında istihbarat alma ve değerlendirme, casusluğa karşı koyma ve anayasayı koruma amacıyla hazırlanan belgeleri toplama gibi görevleri yapmaktadırlar.

II.1.2.1.1.5. Organize Suçla Mücadele Örgütlenmesi

Federal polisin önemli görev alanlarından birisi de, modern çağlarda kamu güvenliği bakımından gittikçe daha önemli bir sorun olan ve uluslararası terör faaliyetlerini de destekleyen organize suçlarla mücadeledir. Almanya'da bu suçlarla mücadele BKA'nın genel sorumluluğu altında yürütülmekte, Federal Suç Araştırma Bölümü Komuta Merkezi'ne bağlı birimler istihbarat toplarken, değerlendirme Federal Suç İstihbarat Bölümü Başkanlığı'nca yapılmaktadır

II.1.2.1.1.6. Eyalet Polis Örgütleri

Genel bir bakış açısıyla; her eyalette içişleri bakanı, polis okullarını, adli polis merkez bürosunu, kamu düzenini korumakla görevli seyyar polisi ve diğer polis birimlerini yönetmektedir. Bu yapı içinde eyaletler itibariyle örnek örgüt şemalarına pek rastlanmamakta, ancak polis eğitiminde kısmen homojen bir oluşum izlenebilmektedir. İlçelerde ise emniyet müdürleri şehir polisiyle birlikte adli polisin de sorumluluğunu

taşımaktadır. Kıyılar, otoyollar ve ırmaklarla ilgilenen özel polis birimlerinin yanı sıra, istihbarat işlevli Anayasayı Koruma Teşkilatı ve Sınır Polisi de mevcut bulunmaktadır.

Polisin organizasyon ve personel işlemleri, eyaletin egemenlik hakkı olarak kabul edilmekte ve eyalet polis örgütü; düzeni koruma, cinayet masası, sahil koruma ve hazır kuvvetler bölümlerinden oluşmaktadır. Eyaletlerde toplu birlik şeklinde bulunan ve büyük ölçüde federal devletçe de desteklenen polis kuvvetleri ise, federal devletle eyaletler arasında yapılan bir anlaşmaya göre olağanüstü hal koşullarında ve yurt içi savunmada görev almakta, ayrıca; mesleki eğitim, toplantı ve gösteriler, VIP koruma, trafik kontrol, toplum polisi destek ve örgütlü cinayet soruşturmaları bu birimlerin görev alanı içinde mütalaa edilmektedir.

II.1.2.1.2.İngiltere’de Polisin Örgütlenmesi

II.1.2.1.2.1.İçişleri Bakanı

İç güvenlikten genel anlamda sorumlu İçişleri Bakanı, polis hiyerarşisinin başındaki sivil otorite ve polisin temsilcisidir. Genel polis güçleri üzerinde idari ve denetim yetkileri bulunmakta, ancak operasyonlara müdahale edememektedir. Bakanlığın yetkisi; polisin etkinliğini arttırmak, atamaları onaylamak, hizmet sübvansiyonuna katılmak ve rapor istemekle sınırlı olmakla birlikte, eğitim, bakanlık genelgeleri ve özellikle teftiş kurulu araçlarını kullanarak, tüm İngiliz polisi üzerinde ağırlığı mevcuttur. Metropolitan Polis ise (Scotland Yard) doğrudan İçişleri Bakanı’na bağlı olup, bu bakanlıkça denetlenmekte, başındaki amir de bakan tarafından atanmaktadır. Ama, bakanın bu kurumda da operasyonlarla ilgili emir verme yetkisi yoktur.

II.1.2.1.2.2. İl Emniyet Müdürü

Sistemde yerel polis güçleri, İçişleri Bakanının onayıyla yerel polis otoritesince atanan polisin yerel sorumlusunun (chief constable) yönetimi altındadır. Bu bakan onayı,

hem atama ve hem de göreve son vermede yerel otoriteye karşı polis gücünün çok önemli bir garantisini oluşturmakta ve zaten yasaya göre de polis şefinin yerel otoriteye karşı yükümlülüğü, yıllık faaliyet raporu vermekten ibaret bulunmaktadır. Müdürlerin atanmasında eğitim, akademik kariyer, uzmanlık ve yetenek koşulları aranmaktadır.

II.1.2.1.2.3. Polis Otoriteleri

Her yönetsel birimde bir polis otoritesi bulunmakta ve polis otoritesi üyelerinden 2/3'ü belediye meclis üyelerinden, 1/3'ü de yöredeki sulh hakimleri arasından gelmektedir. Bu otoriteler; polis hizmetlerinin etkinlik ve yeterliliği, kadronun belirlenmesi, il emniyet müdürü adayının seçimi, lojistik destek, müdür dışındaki görevlilerin atanması ve görevden alınması konularında görevli ve yetkili olup, ancak tüm kararları İçişleri Bakanı'nın onayına tabi bulunmaktadır.

Başkent Londra'da tüm polis otoritelerinin yerini İçişleri Bakanı almakta ve seçilmiş otoritece denetlenmemektedir. Yerel otorite ile yerel polis ilişkilerinde kadro, personel, lojistik destek ve bütçe faktörleri de ortaya çıkmakta, bunların hepsinde yerel otorite etkin olurken, finansman İçişleri Bakanlığıyla ortaklaşa ve eşit oranlarda sağlanmaktadır.

Öte yandan İngiltere'de jandarma örgütü olmadığından kırsalda da güvenliği polis sağlamak ve genel polis dışında ayrıca; Ulaştırma Polisi, Savunma Bakanlığı Polisi (Savunma Bakanlığına bağlı resmi ve askeri kurumların güvenliğinden sorumlu), atom enerjisi kurumu polisi, siyasi polis (M15: İçişleri Bakanlığı'na bağlı iç istihbarat birimi ve M16: Dışişleri Bakanlığı'na bağlı dış istihbarat birimi), süvari polisi, trafik polisi gibi kurumlar görülmektedir.

II.1.2.1.3. Fransa’da Polisin Örgütlenmesi

II.1.2.1.3.1. Milli Polis Genel Müdürlüğü “DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE DGPN”

Fransız İçişleri Bakanlığı’na bağlı en güçlü ve en önemli merkezi kurum olan bu birim, 1966’da polis ile devlet arasındaki güvenlik servisleri ikilemine son vererek kurulmuş, zaman içinde sivil otoritenin gelişimi ve güçlenmesi paralelinde değişiklikler yaşamış ve modernleşme sürecine girmiştir. Bu süreçte, polisle ilgili bilimsel araştırmaların kabulü, saha araştırmaları yapılması ve topluma açılış, gelişmelerin başlangıcını oluşturmuştur. Fransız polisindeki reformları devleti çağdaşlaştıran değişimler şeklinde tanımlamak mümkündür. Öte yandan, devlet anlayışındaki değişiklikler de, en süratli şekilde Fransız polisine yansımıştır. Bu yapılanmada, Genel Müdürlük Kabinesi ile çeşitli koordinasyon üniteleri, terörle mücadele koordinasyon ünitesi, araştırma, yardım, müdahale ve önleme ünitesi, mafyaya karşı mücadelede koordinasyon ve araştırmalar ünitesi, uyuşturucularla mücadele koordinasyon ünitesi, İçişleri Bakanlığı güvenlik servisi gibi görevleri yerine getirir.

II.1.2.1.3.2. Yerel Polis “Belediye Polisi”

Tarihsel süreçte polisin devletleştirilmesi, belediye polisinin güçlenmesini engelleyememiş ve bu cümleden olmak üzere 1984-1990 yılları arasında bu güç, personel mevcudunu ikiye katlamıştır. Bu çoğalmada gösterilen en önemli neden ise, milli polisin sayısal yetersizliğidir.

Ancak, bu gelişme iç güvenliği yerel düzeyde bir seçim propagandası malzemesine dönüştürmüş ve belediye polisinin yetki aşımı olayları süratle çoğalmıştır. Bu gelişmeler üzerine 1990’lı yıllarda İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanan bir raporda; milli polisin gereksinimleri karşılayamadığı ve belediye polisine halen ihtiyaç olduğu

vurgulanmaktadır. Ancak, bu polisin milli polisi tamamlayıcı ve önleyici bir idari güç olarak kalması gerektiği ve güç kullanma alanına girmemesinin uygun olacağı da bu raporda vurgulanmaktadır. Halen nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde (daha fazla nüfusa sahip yerleşim birimlerinde polis hizmetleri 1941 yılında millileştirilmiştir) kamu adına zor kullanmayı gerektirmeyen alanlarda görev yapan yerel polis, bu alanlarda milli jandarmanın tamamlayıcı gücü konumunda bulunmaktadır.

II.1.2.1.3.3. Polis Jandarma İlişkileri ve İşbirliği

Fransa'da genel bir uygulama olarak nüfusu 10.000 den az olan yerleşim birimlerinde jandarma, 10.000'den fazla olan yerlerde ise milli polis görev yapmaktadır.

Fransız Ceza Muhakemeleri Usul Kanunu bu iki kurum arasında genel işbirliğini, tarafların birbirini bilgilendirmesini ve birlikte çalışılacak olaylarda fikir alış verişinde bulunulmasını öngörmektedir. Bu doğrultuda adli olaylarda, olayın özelliğine göre ilgili adli otorite, yetkili birimi (polis, jandarma veya adli polis) seçmektedir. Bu işbirliğinin sağlıklı yürütülebilmesi için her iki kurumun merkez yönetiminde tarafların albay ve müdür düzeyinde temsilcileri bulunmakta, özellikle kriminal kayıtların birlikteliğinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Ayrıca, kovuşturulması özel polis teknikleri gerektiren bazı suçlar, çeşitli adli konvansiyonlarla polis yetki alanına verilmiş bulunmaktadır. Bu doğrultuda, milli jandarmanın özel nitelikli suçların soruşturulması, teknik ve adli istihbaratın yönetimi, bilimsel ve teknik laboratuvarların işletilmesi, uluslararası polis işbirliği ve hatta toplantı ve gösteri yürüyüşlerine müdahale alanlarındaki yetkileri belirli ölçüde kısıtlanmıştır.

Polis-jandarma koordinasyonunda saptanan sorunları çözmek amacıyla yapılan çalışmalar ise polis-jandarma bölgelerinin daha homojen alanları kapsaması ve şehir

merkezine bağılı olup jandarma sorumluluk alanında bulunan banliyöler sorununun çözümlenmesi noktalarında toplanmaktadır.

II.1.2.1.3.4. Paris'in Özel Yönetimi ve Paris Polis Valiliğı "LA PREFECTURE DE LA POLICE DE PARIS"

Paris'te iki vali mevcuttur. Polis valisi (Prefet de Police) ile Seine valisi. Her ikisi de Paris şehri ve Seine Departementi'nin ortak organlarıdır. Polis valisi, birleştirilmiş polis görevlerini yerine getirirken, Seine valisi, Paris'te bir belediye başkanı olmadığından, komün belediye başkanı görevlerini yapar ve ayrıca Seine ait valilik görevlerini ifa eder. Her ilçenin tayinle gelen belediye başkanları, kendi bölgelerindeki merkezi idareye ait kamu hizmetlerini yürütmekte ve nüfus işleriyle uğraşmaktadır. Paris ve Seine Genel Meclisleri olmak üzere iki seçilmiş meclis bulunmakta ve ikincisi birincinin üyelerinden ve diğere seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bu meclislerin görevleri diğere genel meclislerle aynıdır.

Merkeziyetçi Fransız yönetimini somutlaştıran ve 1800 yılında kurulan bu birim; personel ve lojistik açıdan Ulusal Polis Genel Müdürlüğü'ne bağılı olmakla birlikte, görevlerini İçişleri Bakanı'nın otoritesi altında yürütmektedir. Nitekim, 1966'da milli polis genel müdürlük olarak yeniden örgütlenirken, Paris polis valiliğinin ayrıcalıklı konumu saklı tutulmuştur. Fransız polisinin % 25'inden fazlasını kapsayan bu kurum, yasal olarak Milli Polis Genel Müdürlüğü'nün bir dış birimidir. Polis, bu birimde valinin otoritesi altında toplanmıştır. Polis valisi; devletin ve Paris'in temsilcisi olarak, ülke genelinde belediye başkanlarına ve il valilerine düşen genel, adli ve idari polis, belediye zabıtası ve yönetsel görevleri üstlenmiş, polis otoritesi ve polis şefi sıfatıyla, emir-komuta-haberleşme birliğini, otonomi ve dinamizmi güçlendirmiştir. Paris Polis valisinin ülke çapındaki yetkisi ise 1971'den itibaren sadece Paris'le sınırlandırılmıştır.

Polis valiliği uygulaması merkezi devlet otoritesinin tek elde toplanması konusunda ayrıcalıklı bir örnektir. Bu ayrıcalıklı konumu nedeniyle de Paris Polis valisi, başkent protokolünde Genel Kurmay Başkanından üç sıra sonra ve kuvvet komutanlarından önde yer almaktadır.

II.1.2.1.4. İspanya’da Polisin Örgütlenmesi

II.1.2.1.4.1. Federal Devlet Düzeyinde Örgütlenme

1986 tarihli teşkilat yasasına göre, milli planda; kamusal düzen ve güvenliği sağlamak ve gerektiğinde yeniden kurmakla görevli İçişleri Bakanlığına bağlı yaklaşık 60.000 mevcutlu Milli Polis Birliği ile hem İçişleri ve hem de Savunma Bakanlıklarına bağlı askeri nitelikli ve yaklaşık 65.000 mevcutlu Sivil Muhafız Birliği görülmektedir. İçişleri Bakanlığına bağlı Polis Genel Müdürlüğü (Direction General de La Policia) tarafından yönetilen milli polis kentlerde, sivil muhafızlar ise kırsal alanda ve nüfusu 20.000’in altındaki kentlerde görev yapacaklardır. Ancak, bu yasanın yetki alanlarını genişletme imkanları tanıması, her kentte bir kırsal bulunan sivil muhafızların görev alanlarını genişletmesine ve kentlere yönelmelerine neden olmaktadır. İl güvenlik güçleri ise vali otoritesinin altına yerleştirilmiştir.

1986 tarihli yasa, fonksiyonlar bazında da bir görev ayrımı getirmektedir. Yasa uyarınca; kaçakçılıkla mücadele, ulaşım yollarının kontrolü, silah ve patlayıcı denetimi, tutuklu nakli ve çevre koruma sivil muhafızlara özgü görevlerden sayılırken, kimlik ve pasaport, ülkeye giriş çıkış, özel güvenlik, kumar ve uyuşturucu gibi alanlar polisin özel sorumluluğuna verilmektedir. Ancak, İçişleri Bakanı veya mahkeme talebiyle fonksiyon alanlarında geçişler yapılabilmektedir.

II.1.2.1.4.2. Özerk Topluluklar Düzeyinde Örgütlenme

İspanya’da özerk toplulukların da polis gücü bulunmakta, ancak bu güç tek düzelik göstermemektedir. 1986 kanununun özerk topluluk polislerinden sadece Bask, Catalogne ve Navarra polislerini dikkate aldığı görülmektedir.

Yasaya göre; özerk topluluk polisleri toplulukların statülerine bağlı olarak, düzeni koruma, kişi ve mal güvenliği gibi alanlarda yetkili bulunmaktadırlar. 1990 yılından sonra, milli polis üç önemli şehrin, sivil muhafızlarda havalimanlarının ve sınırların kontrolünü üstlenerek, özerk topluluk polislerinin yükünü hafifletmişlerdir. Sayılan bu üç topluluk dışında kalan diğer özerk topluluklar da, statüleri elveriyorsa, milli güvenlik güçleriyle işbirliği içinde çalışacak polis örgütleri kurabileceklerdir. Belediye başkanlarının emrindeki resmi, fakat çoğunlukla silahsız yerel polis ise, Fransa’ya benzer şekilde diğer güvenlik güçlerinin tamamlayıcı birimidir. Bunlar, köy ve kasabalarda önleyici kolluk görevi, genelde de koruma, trafik ve adli polisle işbirliği görevleri yapmaktadırlar.

II.1.2.1.5. İtalya’da Polisin Örgütlenmesi

Devlet Polisi, İçişleri Bakanlığı Kamu Güvenliği Dairesine bağlıdır. Toplu polis birlikleri ise doğrudan İçişleri Bakanlığından yönetilmekte, taşra polisi ise valiler veya idare amirlerine bağlı bulunmaktadır. Karabinieri ve polis arasındaki koordinasyon sorunlarını çözmek üzere merkezde ve taşrada komiteler mevcuttur.

II.1.2.1.5.1. Jandarma Polis İlişkileri

Polis ile Karabinieri arasında kesin görev bölgeleri ayrımı yapılmamış olup, her iki teşkilat da hem kırsalda hem de kentlerde görev yapmakta, herhangi bir olaya ilk haber alan teşkilat el koymaktadır. Ancak bu durum karşılıklı çekişmelere neden olmaktadır.

Polis ile karabinieri arasındaki koordinasyon, 1981 yılında çıkarılan bir yasa ve bu yasaya bağlı kararnamelerle oluşturulmuş olup, güvenlik kuvvetleri arasında görev icrası

bakımından birbirini tamamlayıcı bir yapı oluşturulmasıyla uzmanlık ve görev niteliklerine göre görev bölüşümü amaçlanmaktadır. Koordinasyon merkezde İçişleri Bakanı, illerde valiler başkanlığında karabinieri, polis ve mali muhafaza yetkilerinin katılımı ile yapılan aylık ve haftalık toplantılarla sağlanmaktadır

II.1.2.1.5.2. Organize Suçlara Karşı Örgütlenme

İtalyan güvenlik güçleri açısından kritik konular mafya yapılanması, organize suçlar ve kısmen terör olup, bu suçlara karşı özel mevzuat yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda, İtalya’da organize suç istihbaratı polis, jandarma, gümrük polisi, anti mafya araştırma birimi ve uyuşturucu ile mücadele merkez birimince alınmakta, bilgiler İçişleri Bakanlığı Polis Koordinasyon Planlama Dairesinde değerlendirilmektedir.

II.1.2.2. Avrupa’da Jandarma

II.1.2.2.1. Avrupa’da Jandarmanın Temel Karakteristiği

Avrupa Birliğinde, beş ülke (Fransa, İspanya, İtalya, Hollanda ve Portekiz) sivil statülü polis ve askeri statüye sahip polis dualitesini yaşamaktadır. Belçika’da polis hizmetlerini yeniden düzenleyen 7 Aralık 1998 tarihli yasa jandarmayı ortadan kaldırıp sivil bir statü ile donatılmış yeni polis hizmetine dahil etmiştir. Kolluk kuvvetlerinin askerden arındırılması, “demilitarizasyon” süreci Avrupa Birliği üyesi ülkelerde askeri karakterli jandarma teşkilatları mensuplarının statülerinin mevzuat bazında diğer kuvvet komutanlıklarına tabi personelin statülerinden (disiplin, işe alım, birtakım hakların kullanılması vs.) ayrılması eğilimi, özellikle son on yıldır somut olarak gözlenmektedir.

Askeri statüdeki polis, yani bizdeki jandarmanın mukabilinin adı Fransa’da Gendarmerie Nationale, İspanya’da Sivil Muhafız Birliği, İtalya’da Karabinieri, Hollanda’da Maréchaussée ve Portekiz’de Cumhuriyetçi Milli Muhafız Birliğidir.

Bu başlık altında, yukarıda sayılan beş ülkedeki jandarma yapılanmalarından yola çıkılarak, Avrupa’da jandarma örgütlenmelerinin temel karakteristiği belirlenecektir.⁴³

II.1.2.2.1.1. Sorumluluk Bölgesi Ayrımı

Hollanda maréchaussée’sinden farklı olarak Fransa, İspanya, Portekiz ve İtalya jandarmaları polis yetkilerini sorumluluk bölgeleri olan kırsal alanlarda kullanmaktadırlar. İspanya, İtalya, ve Portekiz’de jandarmanın birkaç spesifik yetkisi vardır (örneğin uzmanlaşmış ünitelere bırakılmış olan dağda ilkyardım ve mali suçların bastırılması gibi). Bununla birlikte, esas olarak sivil statüdeki polisle aynı yetkilere sahiptir ve bu yetkilerini ülkenin sivil statülü polis tarafından kapsanmayan bölgelerinde kullanır. Jandarma özellikle kırsal alanda konuşlanmıştır. Ayrıca, bu üç ülkede polis sayısı ile jandarma sayısı birbirine yakındır. Buna karşılık, Hollanda’da polis hakkındaki kanun, düzenin korunması ve adli polis görevlerinde maréchaussée’nin polise yardımcı olmasını öngörüyorsa da, yabancılar polisi ve sınırların gözetimi, personel mevcudu polisin mevcudunun yaklaşık onda birini oluşturan maréchaussée’nin temel görevlerini teşkil eder.

II.1.2.2.1.2. Sivil Otoriteye Bağlılık

Bütün jandarmalar, sivil otoriteyi temsil eden en az iki bakanlığa doğrudan bağlıdır. Bütün jandarma teşkilatları, farklı biçimlerde olmak üzere, İçişleri Bakanlığı ve Savunma Bakanlığının her ikisinin otoritesi altında görev yapmaktadırlar. Böylelikle Hollanda’da, Savunma Bakanlığı jandarmanın yönetimini sağlarken, düzenin korunmasına ilişkin bütün meselelerde bu birim, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak hareket etmektedir. Buna karşılık Portekiz’de Savunma Bakanlığının yetkisi jandarmanın ekipman ve silah donanımı ile

⁴³ Çalışmanın bu bölümü (<http://www.senat.fr/europe>) deki orijinal metnin 22.08.2003 tarihindeki erişimden EGM APK Dairesi Başkanlığınca yapılan çevirisi esas alınarak hazırlanmıştır.

Söz konusu metin Fransız Senatosu Çalışma Dokümanları *Karşılaştırmalı Mevzuat Serisi* arasında 19 Eylül 2000 tarihinde yayınlanan “Jandarmaların Statüsü” başlıklı inceleme yazısının kısmen çevirisinden ibarettir. Söz konusu incelemenin başlığı altında ifade edildiği gibi: “*Bu doküman Senatörlerin dikkatine sunulmak üzere Avrupa İşleri Servisi’nin Karşılaştırmalı Mevzuat İncelemeleri Şubesi tarafından hazırlanmış bir çalışma malzemesini oluşturur. Bilgilendirici bir niteliği vardır ve Senato’yu etkileyebilecek hiçbir taraflı tutum içermemektedir*”. Dokümanın başında yer alan *Sentez Notu* Fransa’yı da dahil edecek şekilde çevrilmiştir.

sınırlıdır. Askeri statüsünü ve Savunma Bakanlığına organik bağlılığını korumakla beraber, hükümet politikası çerçevesinde ve iç güvenlikteki görevleri adına Fransız jandarma örgütü, bu alandaki istihdamı için, İçişleri Bakanlığının doğrudan emri altına verilmiştir.

Adli polis görevlerinde jandarma Adalet Bakanlığının emrine de verilebilir. Bazı özel görevler için başka bakanlıklara bağlı olabilirler. İspanya’da mali polis görevleri için Maliye Bakanlığına, İtalya’da gıdaların kalite kontrolü görevi için Sağlık Bakanlığına bağlı olarak çalışmalarını bu alandaki bazı örneklerdir.

II.1.2.2.1.3. Askeri Statüden Ayrılma Eğilimi

Hollanda haricinde, jandarmaların statüsü diğer silahlı kuvvetlerin askerlerinin statüsünden ayrılma eğilimi gösterir. Hollanda’da maréchaussée askerlerin statüsüne bağlıdır. Maréchaussée’nin statüsünün farklı unsurları (çalışma saatleri, izinler, sendikal haklar vb.) askeri personelin statüsünü düzenleyen kanun ve bu kanunun uygulanması için hazırlanan bir yönetmelikle belirlenmiştir. Mali statü askerlerin ücretlerine ilişkin yönetmelikle belirlenmiş ve askeri disiplin rejimi jandarmalara uygulanmaktadır. Fransa, İspanya, İtalya ve Portekiz’de jandarmaların statüsü diğer silahlı kuvvetler askerlerinin statüsünden ayrılma eğilimindedir. İspanya’da Savunma Bakanlığının reformuna ilişkin 1987 tarihli kararname Sivil Muhafız Birliği’nin Milli Savunma’nın bir parçası olmaya devam ettiğini ve ordununkine göre düzenlenmiş bir örgütlenmeyi koruduğunu, fakat bakana doğrudan bağlı olduğunu ve askeri hiyerarşi ile hiçbir bağlantısının olmadığını belirtmektedir. Sonuçta Sivil Muhafız Birliği statüsünün bir çok unsuru bu birime özgü yönetmeliklerle belirlenmektedir. Ayrıca, 1991 tarihinden beri Sivil Muhafız Birliği mensupları ordunun disiplin rejimine tabi değildirler.

İtalya’da carabinieri kuşkusuz ordunun tamamlayıcı bir parçasını oluşturmaktadırlar, fakat statülerinin bazı unsurları (örneğin işe alım ve mesleki ilerleme)

kendilerine özgü bir mevzuatla belirlenirken, başka unsurlarda (çalışma saatleri, izinler, ücretler, emeklilik yaşı) aynı zamanda sivil polisi ilgilendiren metinlere bağlı kalmıştır. Bununla birlikte, carabinieri askerlerle aynı disiplin rejimine tabidirler.

Portekiz jandarmalarının statüsü her şeyden önce işe alım koşullarını ve idari statülerinin belli başlı unsurlarını (çalışma saatleri, izinler, ücretler vb.) düzenleyen spesifik bir kanun hükmünde kararname ile belirlenmiştir. Öte yandan, 1999’ dan beri askerlerin disiplin tüzüğüne değil, kendi disiplin tüzüklerine tabidirler. Sendikal ve siyasi rejimleri öteki silahlı kuvvetler askerlerinininkiyle aynı olmaya devam etse bile, bütün kamu idaresi çalışanlarının sendikal özgürlüğünü güvence altına alan 9 Mart 1999 tarihli kanun hükmünde kararname, bir kanunun jandarmaların bu hakkı kullanabilecekleri koşulları saptayacağını belirtir.

II.1.2.2.2. Avrupa’da Jandarmanın Örgütlenmesi

II.1.2.2.2.1. Fransa’da Jandarma Örgütü ‘GENDARMERIE NATIONALE’

Fransız jandarmasının sekiz yüz yılı aşkın bir geçmişi vardır. Başlangıçta krallığın özel muhafız birlikleri olarak kurulmuş olan bu teşkilat, Napolyon tarafından askeri yapıda siyasi güç kazanmak amacıyla daha da güçlendirilmiş, zamanla yetki ve görev sınırları genişletilerek bu günkü halini almıştır.

Teşkilat iki ana bölümden oluşmaktadır. Birincisi; Fransa’nın idari ve coğrafi yapısına göre şekillenmiştir. 5 ila 55 kişiden oluşan 3500 karakol (ekip) bulunmaktadır. Bunlar illerde ve deniz aşırı sömürgelerde görev yapmaktadır. Sorumluluk sahası içinde kolluk hizmetlerini ifa etmektedir. İkincisi; özel olarak eğitilmiş mobil jandarmadır. Özel bir iç güvenlik birliği ile beraber büyük toplumsal olaylara müdahale etmek ve savaş esnasında ülkeyi korumak için görevlendirilmiştir.

Fransız jandarma teşkilatı, Milli Savunma Bakanlığına bağlıdır. Başında adli veya idari hakim sınıfına mensup sivil bir idareci (Jandarma Genel Müdürü) bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Jandarmanın genel idaresinden, organizasyonundan ve görevlerini yerine getirmesinden sorumludur. Jandarma Genel Müdürünün yardımcısı korgeneral rütbesinde bir jandarma subayıdır. Kurmay başkanı gibi görev yapmaktadır. Genel direktör yardımcısına bağlı dört daire başkanlığı bulunmaktadır.

Fransız Jandarma Teşkilatında ayrıca bir de Savunma Bakanlığının danışmanı olan ve organizasyon, çalışma projeleri ve jandarmanın geleceği konusunda görüşlerine başvurulmuş korgeneral rütbesinde Jandarma Genel Müfettişi bulunmaktadır.

Fransız Jandarması, kurumsal resmi beyanlarına göre Fransa'nın yaklaşık %95'inde görev yapmaktadır. Görev sahası, 10.000'in altında nüfusu olan yerler ve kırsal alandır.

Fransız jandarmasının mülki, adli, askeri ve ülke savunması ile ilgili görevleri vardır. Mülki görevleri; ülkenin asayişini sağlamak ve devam ettirmektir. Suç işlenmesini önlemeye yöneliktir. Adli görevleri; suçluları takip edip yakalamak ve suç kanıtlarını toplamaktır. Askeri görevleri; askeri birlikler nezdinde askeri ve adli polis görevlerini yerine getirmektir. Fransız jandarmasının ülke sınırları ve cezaevlerini koruma görevi yoktur.

Buraya kadar olan açıklamalar, Fransa'da jandarmanın ulusal polis genel müdürlüğü gibi görev icra eden bir kurum olduğu intibamı verebilir. Ancak klasik Fransız idaresinin merkezi sivil polis birimine verdiği önemin somut göstergelerine dikkat etmek gerekir. Ülke içi istihbarat birimi (zanlıları askeri personel olsa bile) ulusal polisin bir merkez müdürlüğüdür, ülkedeki bilgi arşivleri ve fiş kayıtları, uluslararası polis işbirliği mekanizmaları, ülkenin hangi bölgesinde olursa olsun nitelikli terör ve vasıflı adli suçlar, ülkede bizdeki polis istihbaratı icra yetkisi vb. hizmetler ulusal polis genel müdürlüğü

birimlerine bağlıdır. Ayrıca Paris Polis Valiliği siyasi rejimin koruyucusu olarak ayrıcalıklı yapılandırılmıştır. Ülke genelindeki koordinasyon birimleri de ulusal polis genel müdürlüğü yönetiminde toplanmıştır.

II.1.2.2.2. İspanya’da Jandarma Örgütü “LA GUARDIA CIVILE”

İspanyol jandarma teşkilatı İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Emniyet ve asayişin sağlanması, idari kolluk görevlerinin yerine getirilmesi ve trafiğin tanzimi gibi görevler bakımından İçişleri Bakanlığı; adli görevler, cezaevlerinin dış korunması ve tutukluların nakli bakımından Adalet Bakanlığı; kırların ve ormanların korunması bakımından Tarım Bakanlığı; mali zabıta görevlerinin yerine getirilmesi bakımından Maliye Bakanlığı ile ilişki halindedir.

İçişleri Bakanlığı güvenliğin genel idaresi ve güvenlik güçlerinin bütün olarak yönetimiyle meşguldür. Tayin, ücret ve personelin kışlaya yerleştirilmesini yönetir. Savunma Bakanlığı disiplin ve terfi meselelerine bakmakla görevlidir.

Savunma Bakanlığı reformunu ele alan 1 Ocak 1987 tarihli kararname, Sivil Muhafız Birliğinin tamamen milli savunmanın bir parçası şeklinde kalarak ve ordu teşkilatlanmasını esas alan teşkilatlanma özelliğini koruyarak, doğrudan Bakana bağlı olduğunu ve askeri hiyerarşi ile hiçbir bağının bulunmadığını belirtmektedir. Teşkilatın başında Genel Komutan sıfatını taşıyan ve Kara Kuvvetleri Komutanlığından atanan bir korgeneral bulunmaktadır. Yardımcısı, jandarma teşkilatından bir tümgeneraldir. İllere göre teşkilatlanmıştır. 56 adet il jandarma komutanlığı vardır. Ayrıca bütün kırsal alanı içine alan görev sahasında 3000 civarında karakol bulunmaktadır.

İspanyol jandarması, kırsal alanlarda ve küçük yerleşim birimlerinde kolluk görevi icra etmektedir. Normal kolluk görevlerinin yanında, kaçakçılığın önlenmesi, devlet binalarının korunması, silah ve patlayıcılarla ilgili kanunların uygulanması, tutukluların

nakli, anayollarda devriye gezmek gibi görevleri de ifa etmektedir. Ayrıca toplumsal olaylara müdahale, istihbarat toplama ve adli polis görevlerini de ifa etmektedir. Milli polisle aynı yetkileri kullanmaktadır, fakat bu yetkilerini polisin yetkili olmadığı bölgelerde, yani kırsal alanda ve karasularında kullanmaktadır.

II.1.2.2.2.3. Hollanda’da Jandarma Örgütü ‘MARÉCHAUSÉE’

Hollanda Kraliyet Jandarma Teşkilatı esas olarak Savunma Bakanlığına bağlıdır. Ancak, havaalanı güvenliğinin sağlanması ve kraliyet ailesinin korunması gibi görevleri açısından Adalet Bakanlığına, polis teşkilatını destekleme gibi görevleri açısından da İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösterir.

Başında tümgeneral rütbesinde bir komutan vardır. Personelinin tamamı profesyoneldir. Yaklaşık 4.500 civarında personelle hizmet verir (Ulusal Polis mevcudu 45000’dir).

Hollanda jandarma teşkilatı ile polis teşkilatı arasındaki görev ayrımı coğrafi değil fonksiyoneldir. Bir başka deyişle, her iki birim, kendine verilmiş olan görevlerden ülke çapında sorumlu olup, kırsal-kentsel alan ayrımı yoktur. Görevleri ise şunlardır:

- Kraliyete ait saray ve tesislerin ve hanedanın güvenliğinin sağlanması,;
- Amsterdam havaalanının güvenliğinin sağlanması. Bu teşkilat daha önce bütün sınırların güvenliğini sağlıyor iken, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin çoğunda uygulanan Schengen Anlaşması dolayısıyla, 1993’ten bu yana sadece Amsterdam havaalanının güvenliğinden sorumlu kılınmıştır;
- Askeri birimlerdeki güvenlik hizmetlerinin sağlanması,
- Polis teşkilatına yardım. Polis teşkilatının personel ya da araç-gereç konularında yetersiz kaldığı durumlarda veya ayaklanma gibi toplumsal olaylarda jandarma birimleri bu teşkilata yardımcı olur (Kamu düzeninin

sağlanması ve adli polis görevlerinin ifası sırasında ayrıca sınır ötesi suç ile mücadelesinde ulusal polis kuvvetine muavenet etmek),

- Diğer görevler. Merkez Bankasının korunması, terörle mücadele için kurulmuş özel güvenlik tugayına ilişkin görevler, Birleşmiş Milletler Barış Gücü ile ilgili görevler, vb.

II.1.2.2.2.4. Portekiz’de Jandarma Örgütü

Portekiz jandarma teşkilatı; askeri karakterli olup, görev ve sorumluluk alanı itibariyle hem İçişleri, hem de Milli Savunma Bakanlığına bağlıdır. Genel yönetim ve kamu düzeninin sağlanması, işe alım, disiplin bakımından İçişleri Bakanlığına; silah, malzeme, teçhizat konuları ve askeri görevleri bakımından da Savunma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösterir. Bununla birlikte, mali suçlarla mücadele yönünden Maliye Bakanlığı ile ilişki halinde olup, olağanüstü hal ve savaş halinde Genelkurmay Başkanlığı emrine girer.

Teşkilatın başında korgeneral rütbesinde bir genel komutan bulunur. Personelin tamamı profesyoneldir. Toplam personel sayısı 25.000 civarındadır.

Prensip olarak nüfusu 25.000’i aşan yerleşim yerlerinde iç güvenlik hizmeti polis birimleri tarafından sağlanır. Nüfusu 25.000’in altında olan yerler ile polis teşkilatı kurulmamış olan yerlerde ise jandarma teşkilatı görev yapar.

Portekiz’de polis ve jandarma birimleri arasındaki görev ayrımı coğrafi temele dayandığı için, her iki teşkilat, kendi sorumluluk sahası içerisinde benzer görevleri ifa eder. Bu çerçevede Milli Muhafız Teşkilatının temel görevleri şunlardır: Kamu düzeninin sağlanması ve korunması, kişi hak ve hürriyetleri ile anayasal kuruluşların güvence altına alınması, suç işlenmesinin önlenmesi, adli polis hizmetlerinin ifası, cezaevlerinin dış

koruması, doğal afetlerde yardım ve kurtarma hizmetleri, devlet büyüklerinin korunması, milli savunma politikasının yürütülmesine katkıda bulunulması.

II.1.2.2.2.5. İtalya’da Jandarma Örgütü ‘CARABINIERI’

Karabinieri ismiyle tanınan italyan jandarması XIX. yüzyıl başlarında İtalya’yı işgal eden Napolyon’un isteğiyle kurulmuştur. İlk jandarma örgütlerini kuran iller sırasıyla; Torino, Cenova, Floransa ve Roma’dır. Carabinieri, 1935 yılında çıkarılan 2145 sayılı yasayla düzenlenmiş bulunmaktadır.

İtalyan jandarma teşkilatı esas olarak Savunma Bakanlığına bağlıdır. Personel, disiplin, genel yönetim, silah, teçhizat ve askeri görevler bakımından bu bakanlığın yönetimi altındadır. Bununla birlikte, emniyet ve asayiş görevleri yönünden İçişleri Bakanlığına, adli polis görevi gördüklerinde Adalet Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösterir. Özel görev ifa ettiklerinde başka Bakanlıklara bağlıdırlar. Teşkilatın başında korgeneral rütbesinde bir genel komutan bulunur. Toplam 118.000 civarında personelle hizmet verir.

İtalya’da iç güvenlik hizmeti veren carabinieri, polis ve mali muhafaza teşkilatlarının kesin sorumluluk sahaları yoktur. Bir başka deyişle, kırsal-kentsel alan ayrımı yoktur. polis ve jandarma, hem şehir merkezinden, hem de şehir dışından sorumlu bulunmaktadır. Halk hangisine daha çok güveniyorsa ona müracaat etmektedir. Bu durum, bir taraftan rekabet dolayısıyla hizmetin kalitesini artırırken, diğer taraftan olumsuz çekişmelere neden olmaktadır

Güvenlik kuvvetleri arasındaki koordinasyon iki seviyede gerçekleşir: Merkezde; İçişleri Bakanının başkanlığında Carabinieri Genel Komutanı, Emniyet Genel Müdürü ve Mali Muhafaza Genel Komutanının katılımı ile aylık koordinasyon toplantıları yapılır. Taşrada ise; il valisinin başkanlığında il carabinieri komutanı, il emniyet müdürü ve varsa

il mali muhafaza birlik komutanının katılımı ile haftalık koordinasyon toplantıları yapılır. İtalyan karabinieri teşkilatının mülki, adli ve askeri görevleri bulunmaktadır.

II.2. Türkiye’de İç Güvenlik Sistemi ve Örgütleri

Bu başlık altında çalışmanın bu bölümünde, ülkemizde iç güvenlik örgütlerinin tarihsel süreçte yaşadıkları değişim ve gelişim süreci incelenecek, bu incelemenin sonrasında mevcut yapının temel özelliklerinin tespitine yönelik çalışma yapılacaktır.

II.2.1. İç Güvenlik Örgütlerimizin Tarihsel Gelişim Süreci

II.2.1.1. Ortak kolluk Teşkilatı Dönemi

1845 ve 1846 yıllarına gelene kadar genel kolluk teşkilatı olarak incelemeye konu ettiğimiz polis ve jandarmayı ayrı teşkilat olarak göremiyoruz. Bunun nedeni, anılan tarihe kadar kolluk hizmetinin, tarihimizde kayıt altına alınan tüm devletlerin yapılanmalarında askeri bir hizmet olarak görülmesidir. Kaynak taramasında dikkat çekici bir şekilde polis orijinli yazarların eserlerinde polis tarihi, asker orijinli yazarların eserlerinde de jandarma tarihi, eski Türk devletleri dönemine kadar ayrıntılarına kadar anlatılıyor olsa da, objektif bir gözle bakıldığında, bu iki tarihi sürecin aslında aynı süreç olduğu anlaşılmaktadır. Eski Türkler, kamu düzen ve güvenliğini ulusal savunma ile birlikte yürütmüşlerdir. Polislik hizmetleri, ilk zamanlarda askeri örgüt içinde oluşmuş ve tümüyle askeri özellikler göstermiştir.⁴⁴

Bu nedenle çalışmanın bu aşamasında değinilecek olan tarihsel süreç aşaması ortak dönem olarak adlandırılmıştır.

II.2.1.1.1. Selçuklular Öncesi Dönem

Eski Türk devletleri’nde emniyet ve asayiş tahran ve tiğın denilen genel valiler ve bunların emrindeki yargın’lar (zabita amirleri) tarafından sağlanmıştır. Göktürk’ler

⁴⁴ ALYOT, a.g.e., s.11

devrinde ülkenin çeşitli yerleşim bölgelerinde şad, sağun, tekin, tudun, tahrân, inal, çur, köl-erkin, il topar ve tutukların askerlik işleriyle meşgul oldukları gibi, emniyet ve asayişle de meşgul olduklarını görürüz. O dönemde özellikle hırsızlık gibi mala karşı işlenen suçlarda zararın karşılanmasında, kolektif sorumluluk sistemi uygulanmıştır. VIII. yüzyıla ait Tonyukuk Kitabesi (Miladi 725) subaşı ünvanlı İnel Kaan'dan bahseder. Dolayısıyla, kolluk tarihimizi subaşılarından başlatmak ve İnel Kaan'ın, en eski subaşı (kolluk amiri) olduğunu kabul etmek gerekir.⁴⁵

II.2.1.1.2. Selçuklular Dönemi

Türkler Miladi 8. yüzyıldan itibaren İslamla tanıştıktan sonra, kültürlerinde de İslam esasları çerçevesinde bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Sonucunda, bu dönemden itibaren kendine özgü bir kolluk teşkilatı ortaya çıkmıştır. Selçuklular döneminde bir ilin mülki ve askeri idaresi subaşılar tarafından yürütülürdü. Bu makam, aynı zamanda tımarlı sipahilerin de komutanlığıdır. Kamu düzeni ve güvenliği de subaşı eli ile sağlanmıştır. Su; asker, komutan ve ordu anlamında kullanılmıştır. Subaşı ile de başkomutan ifade edilmiştir. Subaşılar, savaşta belli birliklere komuta etmeye başlamış, barışta da buldukları bölgenin güvenliğini sağlamışlardır. Subaşı, devlet adına kamu düzenini sağlamakla görevli büyük komutan anlamına gelmekte idi.⁴⁶

II.2.1.1.3. Anadolu Beylikleri Dönemi

Anadolu Selçuklu Devleti'nin yıkılışından sonra Anadolu'da beylikler döneminde de askeri komutan olan subaşı'lar aynı zamanda buldukları yerin kamu düzeni ve güvenliğinden sorumlu kolluk amirleridir. Örneğin ;Aydın oğlu Mehmet Bey, Germiyan ordusunda subaşı iken, İzmir ve çevresinde bir beylik kurmuştur.

⁴⁵ Nevzat SÖNMEZ-Adem KIZILKAYA, (2003), "Geçmişten Günümüze Güvenlik İhtiyacı ve Türk Polis Teşkilatı", *Çağın Polisi Dergisi*, Ankara: EGM yayını, yıl: 2, sayı: 17

⁴⁶ M. Zeki VURAL, (1970), *Polisin görev ve Yetkileri*, İstanbul: Ulutaş Matbaası, s.15

Eski Türkler’de kamu düzen ve güvenliğine ilişkin olmak üzere idare ve inzibat sistemine ait üç önemli kanun bulunmaktadır. Bu üç kanun; Oğuz Han’ın Oğuz Töresi, Cengiz Han’ın Uluğ Yasası ve Timur zamanında çıkarılan Tüzükattır. Bu kanunlarda; suçların önlenmesi, suçluların yakalanması ve cezalandırılması ile ilgili hükümler yer almıştır. Bunlar o devirlerin belli başlı hukuk kurallarındandır.⁴⁷

II.2.1.1.4. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı devlet teşkilatı ve diğer sosyal kurumları gibi kolluk teşkilatı da devletin kuruluş, yükselme, duraklama, gerileme ve yıkılış dönemlerindeki şartlar doğrultusunda değişme ve gelişme göstermiştir.

II.2.1.1.4.1. 1299-1453 Dönemi

Bu dönem, kuruluştan İstanbul’un fethine kadar olan dönemdir. Söğüt ve Domaniç bölgesindeki Osmanlı’nın bilinen ilk kolluk yöneticisi subaşı Gündüz Bey’dir. Osmanlı devletinde kolluk hizmeti, askeri teşkilat yapısı içerisinde yer almış, padişahı devlet ricali ve halkın karşısında temsil eden sadrazamlar, kolluk teşkilatının bağlı olduğu en yüksek makam olmuştur. Bu dönemde subaşılar güvenlik hizmetlerinin yanı sıra belediye zabıtası hizmetlerini de yürütmüşlerdir. Subaşılardan emri altında yasakçılar görev yapmış, geceleri güvenlik ise asesler ve ases başları tarafından sağlanmıştır. Bu dönemde yine sadrazama bağlı olarak ve sivil görev yapan istihbarat sorumlusu “Tebdili Çuhadarlar” bulunmaktadır.

Bu dönemde başkent dışındaki illerin emniyet ve asayiş beylerbeyi ve sancak beyi tarafından sağlanmıştır.⁴⁸

II.2.1.1.4.2. 1453-1826 Dönemi

Bu dönem, İstanbul’un fethinden yeniçeri ocağının ortadan kaldırılmasına kadar geçen dönemdir. İstanbul’un fethinden hemen sonra Fatih Sultan Mehmet, Karıştıran

⁴⁷ Derviş OKÇABOL, (1938), *Meslek Tarihi*, Ankara: s.8-9

⁴⁸ SÖNMEZ, KIZIKAYA, a.g.m.

Süleyman Bey'i şehrin imar, emniyet ve asayişini sağlaması için subaşı olarak görevlendirmiştir. Onun emrine yeniçeri ağası ve bir alt kademe olarak da kol kahyası verilmiştir. Daha sonra yeniçeri teşkilatının genişlemesi üzerine İstanbul'un düzen ve güvenliği yeniçeri ağası başkanlığında bostancı, cebeci, topçu gibi askeri ocaklar ile kaptan-ı derya (kaptanpaşa) askerlerine verilmiştir. Taşrada ise kapıkulu ve eyalet askerleri iç güvenlikten sorumlu tutulmuş, kollukçular, yasakçılar ve bekçiler adlarıyla teşkilatlanmışlardır.

Ayrıca kadılar da bu dönemde polis görevlerini yapmaya devam etmişlerdir. Sadrazam ve yeniçeri ağasından sonra adli, idari ve yerel yönetim işleri yanında İstanbul, Galata, Üsküdar ve Eyüp kadılıkları, polisiye hizmetlerin, özellikle ahlak zabıtasına ait işlerin yürütülmesinde polis amiri olarak görev yapmışlardır. Kulluk, bulunduğu mevkiin emniyetiyle ilgili olup; o şehrin ve kasaba halkının emniyeti için kurulan karakol ve zabıta idaresi demektir. Gece gündüz şehri dolaşan ve asayişten sorumlu kişilere kullukçu ve karakullukçu denilmiştir. Bunların toplu olarak kaldıkları yerlere karakulhane adı verilmiştir. Bunları yöneten kişilere ise başkarakullukçu denilmiştir. Kullukçular şehrin muhtelif yerlerinde önleyici zabıta hizmetleriyle görevlendirilmişlerdir. İstanbul'daki yabancı misyonların korunması görevi yeniçeri ocağı içinden seçilen yasakçılar tarafından yerine getirilmiştir. Taşrada ise, kapıkulu ve eyalet askerleri iç düzen ve güvenliğin sağlanmasından sorumlu tutulmuş, şehir ve kasabalarda kollukçular, yasakçılar, bekçiler, Edirne şehri ve çevresinde bostancı ocağı, Halep ve çevresinde çöl beyleri polis hizmeti görmüşlerdir.⁴⁹

⁴⁹ SÖNMEZ, KIZILKAYA, a.g.m.

Devletin gerilemeye, yönetimin çözülmeye başlaması ile birlikte düzen ve güvenliği sağlamakla görevli yeniçeriler düzensizliğin sorumluları arasında yer almışlar ve bilindiği gibi 18 Haziran 1826'da 2. Mahmut tarafından ortadan kaldırılmışlardır.

II.2.1.1.4.3. 1826-1845 Dönemi

Yeniçeri ocağının ortadan kaldırılmasından, ilk polis teşkilatının kuruluşuna kadar olan dönemdir. Yeniçeri ocağının yerine asakir-i muntazama-i hassa veya asakir-i mansure-i muhammediye ve seraskerin isimli kolluk hizmetlerini de yürütecek bir askeri birlik kurulmuş, başına da serasker atanmıştır. İç güvenliğin sağlanmasında yeniçeri ağasının yetkilerine sahip olmuştur. Böylece iç güvenliğin sağlanmasında yeniçerilerin yerine, asakir-i mansure-i muhammediye, yeniçeri ağasının yerine de serasker geçmiştir. 1826 yılının ağustos ayında yayınlanan ihtisap ağalığı nizamnamesi ile bir ihtisap nezareti kurulmuş, bu nezarete çalışanlar kol gezmek ve güvenlik hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir. Bu dönemde de, İstanbul'da ihtisap nezareti, eyaletlerde sipahiler tarafından yürütülen kolluk hizmetlerindeki kargaşa devam etmiştir.^{50, 51}

II.2.1.2. Polis Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişim Süreci

Bu karışıklıkları gidermek amacıyla 1845 tarihinde polis teşkilatı kurulmuştur. 10 Nisan 1845 (12 Rebiü'l Evvel 1261) tarihi, Türk Polis Teşkilatı'nın kuruluş günüdür. İlk polis nizamnamesi bu tarihte kabul edilerek yabancı elçiliklere de bildirilmiştir. Bu nizamname, 1 Temmuz 1800 tarihli "Paris Emniyet Müdürü'nün Görevlerini Düzenleyen Kararname" adlı metin temel alınarak hazırlanmıştır. Buna rağmen polis hizmetlerindeki kargaşa son bulmamış, bu hizmeti İstanbul'da serasker, ihtisap ağası ve polis adını taşıyan teşkilat, taşrada ise sipahiler ve asakir-i mansure askerleri yürütmüştür.⁵²

⁵⁰ ALYOT, a.g.e., s.69

⁵¹ VURAL, a.g.e., s.16

⁵² ALYOT, a.g.e., s.75

II.2.1.2.1. 1846-1879 Zaptiye Müşirliği Dönemi

1846'da 2.Abdülhamit zamanında idari, adli ve ceza muhakemelerinin nezaret işlerine bakacak zaptiye müşirliği kurulmuştur. Tüm zabıta (kolluk) hizmetlerinin seraskerlik tarafından yürütülmesi sonucu, askerlerin asıl görevlerinin aksadığından bahisle zabıta hizmetleri bağımsız bir makam olan zaptiye müşirliği ve yardımcılığına bağlanmış, polis mevzuatını hazırlamak üzere önce divan-ı zaptiye, daha sonra meclis-i tahkik kurulmuştur. Bu döneme tevhid-i zabıta dönemi denir. Çünkü; 1867 yılında yapılan bu düzenleme ile zaptiye müşirliği, polis ve jandarmanın bağlandığı tek yer olmuştur. 1879 yılında da polis görevlerini kapsayan zaptiye nezareti kurularak polis ve jandarma teşkilatları bir daha birleşmemek üzere ayrılmışlardır.⁵³

II.2.1.2.2. 1879-1908 Zaptiye Nezareti Dönemi

1879 yılında Avrupa'daki örneklerine uygun bir polis teşkilatı kurulması fikri tanzimat ve ıslahat hareketleri çerçevesinde belirmiş, zaptiye nezareti kurulmuştur. Polis teşkilatının ilk hukuki metinleri de, ilki 6 aralık 1896'da, ikincisi 19 nisan 1907'de yayınlanan polis nizamnameleri olmuştur. Bu ikinci nizamname, yabancı etkilerden uzaktır ve uzun süre uygulanmıştır. 1907 tarihli nizamnameye göre polisler; serkomiser, ikinci komiser, üçüncü komiser, komiser muavini ve polis memuru olarak beş sınıfa ayrılmışlardır. Bu nizamnameye göre polisin görevleri; önleyici zabıta hizmetleri, siyasi zabıta hizmetleri ve adli zabıta hizmetleri olarak ifade edilmiştir.

Zaptiye nezareti 1909 yılına kadar bu günkü Emniyet Genel Müdürlüğü'nün görevlerini yürütmüş, 1908'de 2. Meşrutiyet'in ilanı üzerine, 1909 yılında kaldırılmıştır.⁵⁴

⁵³ SÖNMEZ, KIZILKAYA , a.g.m.

⁵⁴ SÖNMEZ, KIZILKAYA, a.g.m.

II.2.1.2.3. 1908-1920 Meşrutiyet Dönemi

31 mart olaylarında zaptiye nezaretinin parmağı olduğu düşünülerek 1909'da kaldırılmış, 3-4 ay sonra Fransız ve Alman polis örgütleri örnek alınarak yeniden kurulması kararlaştırılmış, bu kapsamda 22 Temmuz 1909 tarihinde çıkarılan "İstanbul Vilayeti ve Emniyeti Umumiye Müdüriyeti Teşkilatlarına Dair Kanun" ile yerine Dahiliye Nezareti ve Emniyeti Umumiye Müdürlüğü, İstanbul, İzmir, Adana illeri Polis Müdürlükleri kurulmuştur.⁵⁵

1908-1920 yılları arasında Emniyet Teşkilatı Dahiliye Nezareti'ne bağlı Emniyeti Umumiye Müdürlüğü olarak faaliyet yürütmüştür. Bu dönemde ülke genelindeki polis örgütünün kadro durumu aşağıda verildiği şekildeydi:

51 merkez memuru,

78 serkomiser,

169 ikinci komiser,

717 komiser muavini ve 5853 polis memuru.

24 Haziran 1920'de Milli Hükümet tarafından Emniyet Umum Müdürlüğü kurulmuş, küçük bir kadro ile Anadolu'nun polis hizmetlerini yürütmüştür. İstanbul ve Ankara'da olmak üzere iki ayrı Umum Müdürlüğü uygulaması 1922'de İstanbul'daki Emniyeti Umumiye Müdürlüğü'nün Emniyet Umum Müdürlüğü'ne bağlanması ile sona ermiştir. Genç Polis Teşkilatı Milli Mücadele'de TBMM tarafından çok sayıda polis amir ve memuruna istiklal madalyası verilmesini gerektirecek kadar önemli görevler üstlenmiştir.

⁵⁵ ALYOT, a.g.e, s.489

II.2.1.2.4. Cumhuriyet Dönemi

24 Haziran 1920 tarihinde Ankara'da kurulan Milli Hükümetin Emniyeti Umumiyesi bir umum müdür, bir müdür muavini, seyrüsefer şubesi, memurin şubesi ve altı kişilik teftiş kurulu ile çalışmalarına başlamıştır.

Emniyet teşkilatının teşkilatlanmasıyla ilgili ilk kanuni değişiklik, 1930 yılında yapılmıştır. 24 Mayıs 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla, Emniyeti Umumiye Umum Müdürlüğü'nün adı Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü olarak değiştirilerek teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir.⁵⁶ Buna göre, Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü genel güvenliğe ait işlerle ilgilenen birinci şube, idari, beledi ve adli işlerle ilgilenen ikinci şube, özlük işleri, öğretim, saymanlık, donatım işleri ile ilgilenen üçüncü şube, yabancılarla ilgili işlerle ilgilenen dördüncü şube, zabıtaya ait teknik, istatistik ve yayın işlerle ilgilenen beşinci şube, umum müdürlüğe ait haberleşme işlerini yürüten ve iş sahiplerinin başvurularıyla ilgilenen evrak bürosu olmak üzere altı birime ayrılmıştır.⁵⁷

30 Haziran 1932 tarihinde çıkarılan 2049 sayılı yasanın en önemli özelliği, polis eğitim kurumlarının temelini atmış olmasıdır. Bu kanuna göre polis; resmi ve sivil olarak, resmi polis de kendi içerisinde atlı ve piyade olarak ayrılmıştır. Yine bu kanunla il teşkilatının başında mutlaka emniyet müdürü rütbesinde bir polis amirinin bulunması zorunluluğu getirilmiş, karakol teşkilatlanması ile ihtisas şubelerine de olanak tanınmıştır.

4 Temmuz 1934 tarihinde 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, 7 Nisan 1938 tarihinde 2/8501 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Nizamnamesi, 4 Haziran 1937 tarihinde Avrupa'nın polis teşkilatları da incelenerek hazırlanan ve önceki teşkilat

⁵⁶ İsmail METİN, (1984), "Polis Örgütünün Görevleri ve Yapısı", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul: İletişim Yayınevi, Cilt:6, s.1639

⁵⁷ Nihat DÜNDAR, (1995), *150. Kuruluş Yılı Dönümünde Türk Polisi*, Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü, s.35

kanunlarını yürürlükten kaldıran 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler ve daha sonraki daha az köklü değişiklik içeren düzenlemelerle polis örgütü kurumsal kimliğine kavuşmuş, zaman içerisinde ülkenin ihtiyaçlarına paralel olarak yapılan değişiklikler ile bu güne gelmiştir.

II.2.1.3. Jandarma Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişim Süreci

II.2.1.3.1. 1826-1846 Kuruluş Dönemi

Polis teşkilatının tarihsel sürecinde de anlatıldığı gibi, 1846 yılına kadar aynı çatı altında ve askeri kimlikle gelen kolluk teşkilatlarından ikincisi olan jandarma teşkilatı, 16 şubat 1846 tarihinde kurulan ve Umur-u Zaptiye adı verilen çatı altında görevine 1879 tarihine kadar devam etmiştir.⁵⁸

II.2.1.3.2. 1846-1879 Zaptiye Müşirliği Dönemi

Polis teşkilatının tarihsel gelişiminde anlatıldığı gibi, 16 şubat 1846 tarihinde güvenlik hizmetlerini daha profesyonelce ve tek merkezden yürütmek amacıyla, Zaptiye Müşirliği kurularak polis hizmetleri ile birlikte umur-u zaptiye hizmetleri de bu çatı altına sokulmuştur. 1879 yılında da polis ve jandarma hizmetleri bir daha birleşmemek üzere ayrılmışlardır.

II.2.1.3.3. 1879-1908 Zaptiye Nezareti ve Jandarma Dairesi Dönemi

Asakir-i Zaptiye Teşkilatı'nda düzenin tamamen bozulması ve Osmanlı-Rus Harbi'nin kaybedilmesinin getirdiği ortamda orduda ve dolayısı ile jandarmada yapılan iyileştirme çalışmaları çerçevesinde Sadrazam Sait Paşa'nın emirleri ile Avrupa'dan subaylar getirilerek yeni bir oluşuma gidilmiş, Sadrazam'ın emriyle Zaptiye Müşirliği yeniden seraskerin emrine girip Zaptiye Nezareti adını almış, Asakir-i Zaptiye Teşkilatı,

⁵⁸ Nurettin AKMAN,a.g.e.,özet (Jandarmanın gelişimi ve tarihçesi ile ilgili bölümlerde eser temel referans olmuştur)

jandarma adını almıştır. Teşkilat ise Umum Jandarma Merkeziyesi olarak yapılandırılmıştır.

II.2.1.3.4. Meşrutiyet ve TBMM Hükümeti Dönemi

1908 yılında 2. Meşrutiyetin ilanı ile orduda tekrar yenileşme hareketi başlamış ve Fransa ve İngiltere'den jandarma subayları getirilmiştir. Rumeli'de yapılan başarılı çalışmalar sonucu tüm devlet geneline teşkilatı yaymak amacı ile Harbiye Nezareti'ne bağlı Umum Jandarma Komutanlığı olarak teşkilatlandırılmıştır. 1. Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı'nda Türk Jandarma'sı çok büyük yararlılıklar göstermiştir.

16 Mart 1919 tarihinde jandarma bir kararname ile Dahiliye Nezareti'ne bağlanmıştır.

II.2.1.3.5. Cumhuriyet Dönemi

1930 yılına kadar belli bir kanuni dayanaktan yoksun olan görev ve sorumluluklar, 10 haziran 1930 tarihli ve 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile yasasına kavuşmuş, bu yasaya göre ülke genelinde teşkilat 13 bölge müfettişliği ile bağlı il Jandarma Alay Komutanlıklarından oluşturulmuştur. 1957 yılında eğitim tugayları kurulmuş, 1967 yılında da iç güvenlik ve komando birlikleri kurulmuştur. Bu gün gelinen noktada polis örgütünün kurulmadığı kırsal alanlarda yurt çapında hizmet vermektedir. 10 mart 1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanunu çıkartılmış olup, halen bu kanuna göre hizmet vermektedir.

II.2.2. Türkiye'de İç Güvenlik Kavramının Boyutları, Genel Karakteristiği ve İç Güvenlik Örgütleri

II.2.2.1. Türkiye'de İç Güvenlik Kavramının Boyutları

Ülkemizde kamu düzeninin ve genel güvenliğin bozulmaması için gerekli tedbirleri almak (koruma ve kollama), çeşitli kademelerde yasal düzenlemelerle yapılması yasaklanan ve yaptırıma bağlanan fiillerin yapılması sonucu suç oluşması durumunda,

suçluları tespit etmek ve yakalayarak yargı organlarına sevk etmek, yani daha genel anlamda ülkenin iç güvenliğinin sağlanmasına yönelik görev yapmak amacıyla kurulmuş örgütler genel kolluk örgütleridir. Hangi örgütlerin bu anlamda genel kolluk örgütleri olduğunun anlaşılması ve kavramsal kargaşanın giderilerek üzerinde yeniden yapılandırmanın düşünüleceği ve tartışılacağı alanın ne olduğunun belirlenmesi için öncelikle bu alandaki yasal düzenlemelere bakmak gereklidir. Çünkü Türkiye'nin yönetim yapısını incelemeyi konu edinen bir çok temel referans kaynağa göre bu sorunun cevabı çok basit bir şekilde tanımlanmakta ise de, aslında ülkemizde genel kolluk örgütlerinin hangileri olduğu konusunda mevzuat ve uygulama bazında pek çok tereddüt bulunmaktadır. Örneğin Gözübüyük'e göre Türkiye'de tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlamak ve aynı zamanda adli kolluk görevini yapmak polis ve jandarmanın işidir.⁵⁹ Bu açıdan bakıldığında genel kolluk örgütlerimiz aynı zamanda iç güvenlik örgütlerimizdir ve bunlar da polis ve jandarmadan ibarettir. Yine bunu teyit eder nitelikte bir düzenleme ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ile zabıta (kolluk) sınıflara ayrılmış ve bu sınıflamada umumi zabıta (genel kolluk) olarak polis ve jandarma sayılmıştır.⁶⁰ Oysa, İçişleri Bakanlığının görevlerini düzenleyen yasa yurdun iç güvenliğinin sağlanması ve kamu düzeninin korunması görevini bakanlığın bağlı kuruluşları olan EGM, JGK ve SG

⁵⁹ Gözübüyük, a.g.e., s.46

⁶⁰ Emniyet Teşkilatı Kanununun 1. maddesinde "Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden Dahiliye Vekili mesuldür. Dahiliye Vekili bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtasile ifa ve lüzum halinde İcra Vekilleri Heyeti kararla ordu kuvvetlerinden istifade eder." Yine aynı kanunun 3. maddesinde "Zabıta teşkilatı: Umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır. Umumi zabıta : Silahlı bir kuvvet olan (polis) ve (jandarma) dır. Hususi zabıta : Umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir. Jandarma ve hususi zabıta teşkilatı kendi kanunlarına ve emniyet teşkilatı bu kanun hükümlerine tabidir. Jandarma ve hususi zabıta ile emniyet teşkilatının merkezde ve vilayetlerde yekdiğerile irtibat, muhabere ve çalışma tarzları nizamname ile tesbit edilir." denilmektedir.

Komutanlığına vermektedir.⁶¹ Ortadaki çelişkiyi açıklamak adına başvurulabilecek metin olan Sahil Güvenlik Kanununa bakıldığı zaman ortaya çok daha karmaşık bir durum çıkmaktadır. Bu kanunun, görev alanını düzenleyen 4. maddesinde ülkenin 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 egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında görevli olduğu belirtilerek, tek tek sayılmak suretiyle yetkisinin dayandığı özel kanunlar belirtilmiştir. Bu haliyle bu örgüt belli özel kanunlara göre görev yapan bir Özel kolluk örgütlenmesi olarak algılanabilir. Zira bunu destekler mahiyette; aynı maddenin h bendinde kendi sorumluluk alanında genel güvenlik kuvvetlerince takibi gerekli suçlarda güvenlik kuvveti olarak diğer güvenlik kuvvetlerine yardım etmekle ve bu kapsamdaki suçlara müdahale ederek yetkili kurumlara teslim etmekle yükümlü tutulmuştur.⁶²

Yine İçişleri Bakanlığının görevlerini düzenleyen yasaya göre bakana, bağlı kuruluşlarını idare etmek suretiyle, yapmak üzere verilen görevlerin arasında kamu düzeni, iç güvenlik ve genel asayişin sağlanmasının yanısıra, sınırların, kıyıların ve karasuların

⁶¹ İçişleri Bakanlığı'nın teşkilatlanmasını ve görevlerini düzenleyen kanunun 1.maddesinde "Bu Kanunun amacı, yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt dışında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi için İçişleri Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir."denilmektedir.Yine aynı kanunun 29.maddesinde "İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşları şunlardır: a) Emniyet Genel Müdürlüğü, b) Jandarma Genel Komutanlığı,c) Sahil Güvenlik Komutanlığı.

3152 sayılı ve 14/2/1985 tarihli İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN R. Gazete : Tarih : 23/2/1985 Sayı : 18675 , Düstur : Tertip : 5 Cilt : 24 Sayfa : 239

⁶² Sahil Güvenlik Kanununun 4. maddesinde "Sahil Güvenlik Komutanlığının görevleri şunlardır : A) Türkiye Cumhuriyetinin 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 egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevleri uygulamak ve yetkileri kullanmak." Denilmekte ve yine aynı maddenin H fıkrasında "Görev alanları içinde genel güvenlik kuvvetlerince takibi gerekli suçlarla, karada başlayıp denizde devam eden yukarıda belirtilen suçlar dışındaki suçların izlenmesinde ve suçluların yakalanmasında güvenlik kuvveti olarak diğer güvenlik kuvvetlerine yardım etmek, gerektiğinde bu suçlara el koymak ve suçluları yakalayıp yetkili makamlara teslim etmek." denilmektedir.2692 sayılı ve 9/7/1982 tarihli SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI KANUNU R.Gazete :Tarih : 13/7/1982 Sayı : 17753 Düstur : Tertip : 5 Cilt : 21 Sayfa : 379

muhafazası ile emniyetinin sağlanması, kaçakçılığın men ve takibi, karayollarında trafik güvenliğinin sağlanması ve suç işlenmesini önleyip, suçluları takip etmek ve yakalamak da vardır.⁶³ Dolayısıyla burada tariflenen görevler iç güvenlik görevi olarak tanımlanmış ve bu görev de bakanlar kurulu bünyesinde Başbakanı karşı sorumlu olan İçişleri Bakanına verilmiştir. Fakat ayrıntılarını ilerleyen bölümlerde tartışacağımız gibi aslında iç güvenlik örgütlenmemiz bu ideal yapıdan uzaktır. Çünkü bu yapılanmanın içerisinde askeri karakterli kurumlar, aslında kendi yasaları gereği Türk Silahlı Kuvvetlerinin birer parçasıdır ve eğitim, atama, denetim, yargılama sistemi açılarından pek de içişleri bakanına bağlı oldukları söylenemez. Bu konunun ayrıntıları ilgili bölümlerinde ele alınacaktır.

İç güvenlik sistemimizin genel karakteristiği incelenirken, öncelikle yapılması gereken ülkemize özgü iç güvenlik kavramının sınırlarının çizilmesidir. Ancak yukarıda bir kısmı ile değinildiği gibi ne kamu yönetimi öğretiminde, ne de bu alanı düzenleyen hukuki metinlerde aslında iç güvenlik kavramının sınırlarının ülkemizde ne olduğu ve hangi örgütlerin iç güvenlik örgütü olduğu sorusuna net bir cevap bulmak mümkün görünmemektedir. Bunun temelinde ülkemizde iç güvenliğe yönelik yapılan düzenlemelerin aksaklığı gidermek üzere yapılan palyatif düzenlemelerden ibaret olması ve bir yönü ile de yukarıda da anlatılmaya çalışıldığı gibi, Cumhuriyet'in kurucularının iç güvenliği sivil bir hizmet alanı olarak görüp, bu yönde yasal düzenlemeler yapmalarına rağmen, iki bin yıldan daha uzun bir geçmişi olan devlet geleneğimizdeki askeri örgütlenme geleneğinin etkisinin sökülüp atılmaması veya buna gerek duyulmaması da

⁶³ İçişleri Bakanlığı'nın teşkilatlanmasını ve görevlerini düzenleyen kanunun **2. maddesinde** "İçişleri Bakanlığının görevleri şunlardır:a) Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak, b) Sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak,c) Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek, d) Suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak, e) Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek" denilmektedir.

olabilir. Bu açıdan bakıldığında şu tespiti de yapmakta fayda vardır. Mevcut yapımızdaki Gümrük Muhafaza Teşkilatı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının ilk teşkilatlandırıldıklarında Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı komutanlıklar olarak düzenlendiği unutulmamalıdır.⁶⁴ Rahatlıkla söylenebilir ki; konunun ana çerçevesini çizen İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, ETK., JGYK., SGK ve PYSK bir bütün olarak incelendiğinde aslında bu alanlar; yani deniz sınırları ve karasuları, gümrükler, yerleşim yerleri ve kırsal alanlar, trafik hizmetleri, kaçakçılığın men ve takibi, iç güvenlik örgütlerinin görev alanıdır ve buna bir de her ne kadar sonradan Kara Kuvvetlerine havale edilmişse de jandarmanın görevi olarak başlangıçta belirlenen kara sınırlarının korunmasını ve yine jandarmaya verilen ceza ve tutukevlerinin dış korumasını da ⁶⁵ eklersek aslında, Türkiye'de iç güvenlik örgütleri ve iç güvenlik hizmeti veya görev alanının sınırları da çizilmiş olacaktır. Çalışmanın son bölümünde verilmiş olan görüşme içerikleri ve yapılan çıkarımlarla bu alanın daha da netleştirilip, yeni bir düzenlemeye dair ipuçlarının verildiği bölüm yer almaktadır. Ancak bu aşamada bu yapılanmanın genel karakteristiği incelendikten sonra, üzerinde uzlaşma sağlanamasa da kamu yönetimi öğretimizde genel kabul gören sınıflamaya göre iç güvenlik, yani genel adıyla kolluk

⁶⁴SINIR, KIYI VE KARA SULARIMIZIN MUHAFAZA VE EMNİYETİ VE KAÇAKÇILIĞIN MEN VE TAKİBİ İŞLERİNİN DAHİLİYE VEKÂLETİNE DEVRİ HAKKINDA KANUNunun 1. maddesine göre "Sınır, kıyı ve kara sularımızın muhafaza ve emniyetiyle gümrük bölgesinde kaçakçılığın men'i ve takibi ve tahkiki vezaifi Dahiliye Vekaletine devredilmiştir. Bu vezaif Vakaletçe Jandarma Umum Kumandanlığı vasıtasıyla ifa olunur.",Yine aynı kanunun 7. maddesine göre "Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı karargahı ve bu kumandanlığa bağlı kara ve deniz birlik ve teşkillerinden Jandarma Umum Kumandanlığına devrolunanlar birinci jandarma tümen kumandanlığı adı ile Jandarma Umum Kumandanlığı emrine girer." Denilmektedir.

16/7/1956 tarihli ve 6815 sayılı SINIR, KIYI VE KARA SULARIMIZIN MUHAFAZA VE EMNİYETİ VE KAÇAKÇILIĞIN MEN VE TAKİBİ İŞLERİNİN DAHİLİYE VEKÂLETİNE DEVRİ HAKKINDA KANUN R.Gazete:Tarih :24/7/1956 Sayı : 9363 Düstur : Tertip: 3 Cilt: 37 Sayfa: 2041

⁶⁵ Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanununun 7.maddesinde mülki görevler arasında "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 tutukevlerinin dış korunmalarını yapmak." sayılmaktadır.

2803 sayılı ve 10/3/1983 tarihli JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ KANUNU R.Gazete :Tarih: 12/3/1983 Sayı : 17985 Düstur :Tertip: 5 Cilt : 22 Sayfa : 215

örgütlerimizin incelenmesine geçilecektir. Bu sınıflama kapsamında İçişleri Bakanlığı'nın teşkilatlanmasını ve görevlerini düzenleyen kanunun benimsediği perspektiften bakılarak Sahil Güvenlik Komutanlığı genel kolluk örgütlerimiz arasında incelenecektir.

II.2.2.2. İç Güvenlik Örgütlenmemizin Genel Karakteristiği

II.2.2.2.1. Çoklu Yapılanma

Yukarıda ilgili yasal düzenlemelere atıflar yapılmak yoluyla açıklanmaya çalışıldığı gibi, ülkemizde iç güvenlik hizmeti veren örgütler farklı farklı birimler olarak yapılandırılmışlardır. Genel güvenlik ve asayişin sağlanması alanında, şehir merkezleri başta olmak üzere, genel ilke olarak yerleşim yeri kriteri esas alınarak yapılan bölümlenmeye göre, polis birimleri görev yaparken, bu hizmeti kırsal alan olarak adlandırabileceğimiz yerlerde jandarma yapmaktadır. Yine yukarıda ayrıntısı ile açıklamaya çalıştığımız gibi, aslında özel bir alanda ve sınırlı sayıda belirli konuyla yetkili olmasına karşın İçişleri Bakanlığının kuruluşunu düzenleyen yasaya göre, genel kolluk kuvveti olarak algılanabilecek olan Sahil Güvenlik birimleri de aynı hizmeti, farklı bir fiziki alanda farklı bir örgüt sıfatı ile yapmaktadırlar. Bu değinmeye çalıştığımız üç ayrı örgüt de önleme görevinin yanısıra adli görevleri de olan örgütlerdir. Tıpkı bu örgütler gibi hem adli görev yapan, hem de suç oluşumuna engel olma görev ve yetkisi ile önleyici kolluk işlevi görerek iç güvenlik örgütü nitelmesi yapılabilecek olan gümrük muhafaza örgütü de tamamen İçişleri bakanlığı yapılanmasının dışında ama benzer görev yapan bir kuruluştur. Yukarıda sınırlarını belirlemeye çalıştığımız iç güvenlik kavramının içerisine kara sınırlarının korunması görevini eklersek bu çoklu yapılanmanın içerisine bir de Kara Kuvvetleri Komutanlığını eklemek gerekir. Bu listeyi çok genişletmek olasıdır. İç istihbarat görevi yasalarla ülke genelinde polise ⁶⁶, kendi sorumluluk sahasında

⁶⁶ PVS Kanunu ek 7.maddesi

jandarmaya⁶⁷ verilmiş bir görevdir ama Milli İstihbarat Teşkilatına iç veya dış istihbarat gibi bir kısıtlama getirilmediğini düşünürsek bu alanda anılan örgütünde bu çoklu yapıya dahil olduğunu söylemek hiç de zor olmayacaktır. Özetle ülkemizde iç güvenlik sisteminin yapısal anlamdaki temel özelliklerinden birisi, aynı hizmeti farklı ve çok sayıdaki örgütün yapıyor olmasıdır.

II.2.2.2.2. Asker Sivil Karma Yapılanma

Türkiye’de iç güvenlik örgütü olarak hizmet sınırlarını çizmeye çalıştığımız ve örgütsel yapıları ile işlevsel açıdan incelenmesi de ayrıca ilgili bölümünde yapılacak olan örgütlerin oluşturduğu sistemin bir diğer temel özelliği de hem sivil, hem de askeri nitelikli örgütlerden oluşuyor olmasıdır. Polis örgütü her ne kadar kendisine özgü bir hiyerarşik yapılanma, katı disiplin prensipleri ve üniformaya sahip ise de bu sivil olmadığı sonucunu doğurmaz. Burada sivil kavramına biraz değinmekde fayda vardır. Sivil bir yandan askeri olmayanı, üniformalı olmayanı ifade etmekte; diğer yandan da “kentli” olana işaret etmektedir. Bu ikinci anlamda denebilir ki sivilleşmek medenileşmektir. Bu açıdan bakıldığında sivilleşme ile kentlileşme arasında doğrudan bir ilişki olduğunu vurgulamak gerekir.⁶⁸

Sivilleşmenin sadece üniformalı olmama olarak algılanması sorunun çok basite indirgenmesi olur. Sivil kıyafetli bireylerde militer eğilimler olabileceği gibi üniformalı bireylerde de sivil toplum değerlerini benimseme olabilir. Aslolan kıyafetin değil zihniyetin sivilleşmesidir. İlk akla gelen anlamıyla üniformalı olmama şeklinde anlaşılrsa da, geniş anlamıyla medenileşme olarak algılanan sivilleşme, bugün hukukun üstünlüğüne, insan haklarına saygı ve siyasi otoritenin üstünlüğü gibi demokrasinin temel ilkelerini

⁶⁷ JGY Kanunu ek 5. maddesi

⁶⁸ Z.ARSLAN, (2004), “İdeoloji, Türk Militarizmi ve Post-Militarist Açılımlar”, *Doğu Batı Dergisi*, Ankara: Sayı 28, s.49

⁶⁸ CERRAH, a.g.m.

benimseme anlamına gelmektedir.⁶⁹ Konuya bu teorik çerçeveden bakıldığında bile iç güvenlik örgütlerimizden olan jandarma ve sahil güvenliğinin hesap verebilirlik ve siyasi otoriteye bağlılık açılarından yeterince sivil olmadığını söylemek hiç de zor değildir. Kaldı ki, bu iki örgütün kuruluşu ve çalışmasını düzenleyen yasalar incelendiğinde de aslında her şeyden önce asker oldukları pek çok kez vurgulanmaktadır. Bu yönüyle ülkemizde iç güvenlik alanında hizmet veren örgütlerin hem polis ve gümrük muhafaza ve diğerleri gibi sivil olanları, hem de jandarma ve sahil güvenlik gibi askeri örgütlenme şeklinde yapılanmaları, sistemin karma bir yapı ile sivil ve asker nitelikli örgütleri bir arada içinde bulundurduğu sonucu çıkmaktadır.

II.2.2.2.3. Adli Kolluk Yapılanması

Genel anlamda asayişin ve genel güvenliğin sağlanması hizmetinin iki ayağından birinin suç önleme, diğerinin ise suçun oluşması ile birlikte başlayacak olan suçluyu yakalama ve ilgili yargılama birimlerine teslim edilmesi süreci olduğu çalışma içerisinde atıfta bulunulan tüm yasal düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. Bu ikinci ayak, hukuk dilimizde adli kolluk olarak tanımlanır. Bu alandaki düzenleme, mevzuatımıza en ayrıntılı ifadelerle 2004 yılında neredeyse baştan aşağı yenilenen Ceza Muhakemesi Kanunu ile girmiştir. CMK ile yapılan düzenleme ile adli kolluğun ayrıntılı olarak düzenlemesi yapılarak polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza birimlerine adli kolluk görevi verilmiştir. Bu birimler dışındaki görevliler de cumhuriyet savcısı talebi ile adli kolluk görevi görebilirler.⁷⁰ Bu yasa ve paralelinde düzenlenen Adli Kolluk Yönetmeliği

⁷⁰ CM Kanununu 164.maddeye göre adli kolluk ve görevi şu ifadelerle tanımlanmıştır; (1) Adli kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8, 9 ve 12 nci maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7 nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 4 üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder. ⁽¹⁾

ile iç güvenlik örgütlerimizden yukarıda sayılan dördüne pek çok Avrupa ülkesindeki benzer bir mantıkla adli fonksiyon yüklenmiştir. Bu fonksiyon kamu düzeninin tesisinin olmazsa olmaz bir ayağıdır. Sistemimizin işleyişi ve temel karakteristiği incelenirken değinilen adli fonksiyon yani adli kolluk yapılanmamız aslında, pek çok platformda tartışmaları halen devam etmekte olan adli kolluğun Adalet Bakanlığına bağlılığı konusunda da çok net ifadelerle düzenleme getirmiştir. CM Kanununun 164/1. fıkrasında adli kolluğun adli işlem dışında amirlerinin emrinde olduğu hususu, yani diğer bir ifade ile her ne kadar adli kolluk diye bir bölümlenmeye gidilmişse de, kolluğun adli görevi ile önleyici görevi ve idari görevlerinin birbirinden ayıramayacağı da kayıt altına alınmaktadır.⁷¹ Özetle, ülkemizin iç güvenlik yapılanmasında görevli örgütler suç oluşmasından sonra adli kolluk sıfatı ile cumhuriyet savcısı talimatı ile adli fonksiyon yerine getirirler.

II.2.2.3. İç Güvenlik Örgütlerimiz

Kolluk ya da zabıta kavramı eskiden beri toplumda düzeni sağlamak için devletin yani idarenin sahip olduğu yetkileri ve bu yetkileri kullanan gücü ifade eder. Bu güç de kolluk görevlileri olarak nitelendirilir. Bu ifadelerin sahibi Tayfun AKGÜNER'e göre Türkiye'de kolluğun yapılanmasında iki türlü bir yaklaşım ve sınıflamadan bahsedilebilir. Bunlardan ilki adli kolluk yapılanması, diğeri ise idari yani önleyici kolluk

(2) Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir.(3) Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir.

Aynı yasanın 165. maddesi gereği; (1) Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır.

4/12/2004 tarih ve 5271 sayılı CEZA MUHALEMESİ KANUNU Resmi Gazete Tarih:17/12/2004 Sayı:25673 Düstur Tertip:5 Cilt:44

⁷¹CM Kanununun 164.maddesi 3.fıkrasına göre;Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir.

yapılanmasıdır.⁷² Bu tanımlama ülkemizde kolluğun fonksiyonelliği açısından yapılan bir tanımlamadır. İdarenin kolluk eliyle kullandığı önleme yetkisinin ve önleyemediği zaman da yakalama ve cezalandırarak yere sevk yetkisinin ifadesidir aynı zamanda. İkinci bir sınıflamaya yönelik yaklaşım da, kolluğu örgütsel yapıları açısından ele alan ve daha ziyade önleyici kolluğa yönelik gibi duran bir sınıflamadır ki, o da genel ve özel kolluk ayrımı şeklinde karşımıza çıkar. Çalışmanın genelinde iç güvenliğin örgütsel ve yapısal boyutu konu alındığından, bu aşamadaki inceleme genel ve özel kolluk ayrımı izlenerek yapılacaktır. Önleyici ve adli kolluk şeklinde yapılacak bir sınıflamaya dayalı bir inceleme bazı çelişkilere de yol açabilir. Çünkü suçun oluşması durumunda sadece adli kolluk değil, aksine idari kolluk, özel kolluk ve tüm kolluk güçleri de aslında adli kolluk görevi icra etmektedirler. Dolayısı ile bu ayrımı dikkate alındığında çok fazla adli kolluk, idari kolluk ayrımı yapmanın olası olmadığı rahatlıkla anlaşılacaktır.

II.2.2.3.1.Genel Kolluk

II.2.2.3.1.1.Polis

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda ifadesini bulduğu şekliyle polis; silahlı icra ve inzibat kuvvetidir. Jandarma ile birlikte umumi zabıta oluştururlar.⁷³ Başka bir deyişle polis; kamu düzenini ve yasaların uygulanmasını sağlayan silahlı bir kuvvettir. Polis, toplumda dirlik ve düzeni, kamunun ve kişilerin temel haklarını kullanma güvencesini, konut dokunulmazlığını, halkın ırz, can ve malını korur, toplumun huzur ve güven içerisinde yaşamasını sağlar. Yardım isteyenlere, yardıma ihtiyacı olan çocuk, sakat ve düşkünlere yardım eder. Yasa ve tüzüklerin kendisine verdiği görevleri yapar. Bu görevi yerine getirirken, görev sahasının ne olacağına dair bir tanımlamaya kendi teşkilat yasasında yer verilmemiş olması dikkat çekicidir. Bu şekilde bir düzenlemeye

⁷²Tayfun AKGÜNER, (2003), "Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış", *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl:9, Sayı:36, s.195

⁷³ Emniyet Teşkilatı Kanunu , madde 3.

gidilmemesinin temel nedeni 2559 sayılı PYSK ve 2803 sayılı JGYK ile, kanun koyucunun iç güvenlik örgütlenmesi olarak polis örgütünün kuruluşunu asli unsur olarak ele alarak, polisin kurulmadığı yerlerde jandarmanın polis kurulana kadar görevli olması gerektiği mantığını taşımasıdır. Nitekim PYS Kanununun 25. maddesinde polis örgütü bulunmayan yerlerde il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanlarının bu kanunda yazılı vazifeleri yapacakları belirtilmiştir.⁷⁴ Yine bu düzenlemeye paralel olarak JGY Kanununun 10. maddesinde jandarmanın görev alanı olarak polis teşkilatı bulunmayan yerler ibaresi kullanılmıştır.⁷⁵

Görev sahası ile ilgili bölümü bu şekilde açıkladıktan sonra genel kolluk niteliğinde olan ve iç güvenliğin korunması ve sağlanması görevi verilen polis örgütünün yapılanmasına bakılacaktır. Polis örgütü ülkemizde Emniyet Genel Müdürlüğü merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı olarak yapılandırılmıştır. EGM İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu statüsündedir ve Emniyet Genel Müdürü İçişleri Bakanına bağlı görev yapar. Genel Müdürlüğün merkez teşkilatında bu gün itibarıyla 1 Genel Müdür, 5 Genel Müdür Yardımcılığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, 27 Daire Başkanlığı, 3 Koruma Müdürlüğü, Trafik Araştırma Merkezi Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü ile Sivil Savunma Uzmanlığı bulunmaktadır.

Doğrudan merkeze bağlı taşra birimleri ise şunlardır; Polis Akademisi Başkanlığı, 2 Polis Koleji Müdürlüğü, 27 Polis Meslek Yüksek Okulu, 3 Polis Eğitim Merkezi, 10 Polis Meslek Eğitim Merkezi, 6 Polis Moral Eğitim Merkezi, 10 Kriminal Polis Laboratuvarı.

⁷⁴ Polis Vazife ve Selahiyet Kanununun 25. maddesinde "Polis teşkilatı bulunmayan yerlerde il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanları bu kanunda yazılı vazifeleri yapar ve yetkileri kullanırlar." Denilmektedir. 2559 sayılı ve 4/7/1934 tarihli POLİS VAZİFE VE SALAHİYET KANUNU R.Gazete :Tarih : 14/7/1934 Sayı : 2751 Düstur : Tertip : 3 Cilt : 15 Sayfa : 575

⁷⁵ Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanununun 10. maddesinde "Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; Polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir." Denilmektedir. 2803 sayılı ve 10/3/1983 tarihli JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ KANUNU R.Gazete :Tarih: 12/3/1983 Sayı : 17985 Düstur: Tertip: 5 Cilt : 22 Sayfa : 215

Bunun dışında taşra teşkilatı; 81 ilde İl Emniyet Müdürlüklerine bağlı olarak 353 ilçede İlçe Emniyet Müdürlüğü, 400 ilçede İlçe Emniyet Amirliğinden oluşmuştur. Ayrıca bu birimlere bağlı 2 Hudut Kapısı Şube Müdürlüğü, 11 Hudut Kapısı Emniyet Amirliği, 7 Hudut Kapısı Emniyet Komiserliği ile 8 Serbest Bölge Emniyet Amirliği, 4 Serbest Bölge Polis Karakolu, 1 Serbest Bölge Polis Merkezi Amirliği, 915 Polis Merkezi Amirliği, 276 Polis Karakol Amirliğinden oluşmaktadır.⁷⁶ Polisin taşra teşkilatı genel kolluk ve iç güvenliğin sağlanması anlamında işlev yerine getiren birimlerdir. Bu birimlerde hizmet, illerin yapısına göre Özel Statülü, A tipi, B tipi İl Emniyet Müdürlükleri, İlçe Emniyet Müdürlükleri ve Emniyet Amirlikleri gibi farklı örgütsel yapılanmalar ile yürütülür. Bu alanın ayrıntıları 3201 sayılı ET Kanunu ile düzenlenmiştir. Genel idari yapımız içerisindeki konumu ve işleyişi ise temel olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre şekillenmiştir. Bu kanuna göre ilin yönetiminin başında vali bulunur ve bakanlıkların illerdeki görevlileri olan il idare şube başkanlarının tamamı valinin emri altındadır.⁷⁷ Yine aynı kanunun 11. maddesi gereği vali il içindeki özel ve genel olmak üzere bütün kolluk kuvvetlerinin amiridir. Suç işlenmesini önlemek ve kamu düzenini korumak gayesiyle bütün önlemleri almak onun sorumluluğundadır.⁷⁸ Aynı doğrultuda ilçelerde de idarenin başı ve dolayısıyla polisin bağlı olduğu makam kaymakamlıklardır. İl idaresindeki düzenlemeye paralel bir düzenleme ile bu husus aynı kanunun 32. maddesinde

⁷⁶ Emniyet Genel Müdürlüğü 2007 yılı Brifingi

⁷⁷ 10/6/1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4. maddesine göre "İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır."

5442 Sayılı İL İDARESİ KANUNU R.Gazete: Tarih:18/6/1949 Sayı:7236 Düstur Tertip:3 Cilt : 30 Sayfa : 1477

⁷⁸ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 11'e göre "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."

düzenlenmiştir.⁷⁹ Polisin mülki makamlara bağılılığı şeklinde tanımlanabilecek bu yönetimsel durumun dışında suç oluşmasından sonra soruşturma evresinde ise ilgili bölümde anlatıldığı üzere adli fonksiyonunun yerine getirilmesinde bağılı olduğu makam cumhuriyet savcılarıdır. Ancak bu husus bir idari düzenleme olmayıp, sadece adli işlemlerle ilgili bir düzenlemedir. Polise yasa ile verilen görevler iki ana başlık altında toplanabilir; idari görev ve adli görev. Bu görev ve yetkilerin temel dayanağı 2559 sayılı Polis Vazife Selahiyetleri Kanunudur.⁸⁰ İdari görevin kapsamı içerisinde genel anlamda suç işlenmesinin önüne geçmek için alınan tedbirler, yani önleyici kolluk faaliyetleri ile, trafik düzenleme ve denetleme görevi, yardıma ihtiyaç duyanlara yardım edilmesi gibi görevlerin yanısıra, aynı yasanın ek 7.maddesinde düzenlenen istihbarat görevi de dahildir. Adli görevleri ise, suçun oluşmasını müteakip olay yerini güvenceye alarak, delilleri toplamak, şüphelilerin yakalanması için gerekli çalışmaları yapmak ve cumhuriyet savcısının adli işlemlerle ilgili emirlerini yerine getirmek suretiyle soruşturmaya dair diğer işlemleri yapmaktır. Bu görevin içerisinde devlet güvenliği ve anayasal düzene karşı suçlarla mücadele etmek kapsamında terörle mücadele faaliyetleri de bulunmaktadır. Bu görev ilgili yasa siyasi polislik olarak tanımlanmıştır.

II.2.2.3.1.2. Jandarma

Jandarma emniyet ve asayişle kamu düzeninin korunmasını sağlayan, diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir.⁸¹ Jandarma Genel Komutanlığı Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir parçası olup, silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri ile eğitim ve öğretim bakımından Genel Kurmay

⁷⁹ 5442 sayılı İl İdaresi kanunu madde 32.

⁸⁰ Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanununun 2. maddesine göre; "Polisin genel emniyetle ilgili görevleri iki kısımdır. A) Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, Hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak, B) İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak."

⁸¹ 10/3/1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanununun 3.maddesi

Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kuruluştur.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olan Jandarma, eğitim, personel kaynağı, disiplin mevzuatı, özlük hakları yönüyle Genel Kurmay Başkanlığına bağlıdır. Bu bağlılık Jandarma Genel Komutanlığı adıyla bir kuvvet komutanlığı şeklinde düzenlenmiştir.

Jandarmanın görev alanı, ilgili kanunun 10. maddesinde düzenlendiği gibi, özetle polis teşkilatının kurulmadığı yerlerdir.⁸² Jandarmanın görevlerini düzenleyen JGY Kanununda bu görevler dört ayrı kısımda belirtilmiştir. Adli, mülki, askeri görevler ve diğer görevler.⁸³ Adli görevler, suç işlenmesinin ardından cumhuriyet savcısı emrinde gerekli adli işlemlere ilişkin görevlerin yapılması, mülki görevler genel hatları ile önleyici görevler ve bunun yanı sıra, farklı olarak ceza ve tutukevlerinin dış güvenliğinin sağlanması, askeri görevler ise Genelkurmay Başkanlığı tarafından verilen görevlerin yapılmasıdır. Bunların dışında jandarma, savaş, seferberlik ve sıkıyönetim durumlarında gerekli görüldüğü boyutta kuvvet komutanlıkları emrine girer. Bu görev bölüşümü doğrultusunda jandarma, mülki görevler olarak tanımlanan önleyici ve idari kolluk görevlerini yerine getirirken mülki idare amirinin emrindedir. Jandarmanın Genel Komutanlık bünyesindeki merkez teşkilatının dışında illerde alay komutanlıkları, ilçelerde bölük komutanlıkları düzeyinde, il ve ilçe jandarma komutanlıkları ve bunların bünyesinde

⁸² 10/3/1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanununun 10.maddesi

⁸³ 10/3/1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanununun 7. maddesine göre;'' Jandarmanın sorumluluk alanlarında genel olarak görevleri şunlardır.a)Mülki görevleri; 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 tutukevlerinin dış korumalarını yapmak. b) Adli görevleri; İşlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek. c) Askeri görevleri; Askeri kanun ve nizamların gereği görevlerle Genelkurmay Başkanlığınca verilen görevleri yapmak. d) Diğer görevleri; Yukarıda belirtilen görevler dışında kalan ve diğer kanun ve nizam hükümlerinin icrası ile bunlara dayalı emir ve kararlarla jandarmaya verilen görevleri yapmak.

karakol komutanlıkları, ihtiyaç gerekçesiyle de 12 ayrı merkezde Jandarma Asayiş Bölge Komutanlıkları mevcuttur.

II.2.2.3.1.3. Sahil Güvenlik

Türkiye Cumhuriyetinin 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 egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getiren bir kolluk örgütüdür.⁸⁴ Sahil Güvenlik Komutanlığı şeklinde yapılandırılmış olan askeri bir birim olmakla birlikte, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Aynı kanunun 4. maddesinde 16 ayrı fıkra halinde sayılan görevleri yukarıda belirtilen görev sahasında belirli konularda sınırlandırılmıştır. Bu açıdan bakıldığında bir özel kolluk örgütü olarak değerlendirilebilir. Bu sayılan görevleri;

- Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini,
- 25/4/1973 tarih ve 1710 sayılı Eski Eserler Kanununa aykırı eylemleri,
- 18/12/1981 tarih ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununa aykırı eylemleri, önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek.
- 19/4/1926 tarih ve 815 sayılı Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarda Karasuları Dahilinde İcrai Sanat ve Ticaret Hakkında Kanuna,
- 9/4/1937 tarih ve 3222 sayılı Telsiz Kanununa,

⁸⁴ 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 1. maddesi 9/7/1982 tarih ve 2692 SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI KANUNUR. Gazete :Tarih : 13/7/1982 Sayı : 17753 Düstur :Tertip:5 Cilt:21 Sayfa : 379

- 10/6/1946 tarih ve 4922 sayılı Denizde Can ve Mal Koruma Hakkında Kanuna,
- 24/4/1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununa,
- 3/5/1928 tarih ve 1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanuna,
- 15/5/1957 tarih ve 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanununa,
- 22/3/1971 tarih ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununa,
- 15/7/1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanununa,
- 15/7/1950 tarih ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanuna,
- 6/11/1981 tarih ve 2548 sayılı Gemi Sağlık Resmi Kanununa,
- 12/3/1982 tarih ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununa,
- Seyir güvenliği ile demirleme, bağlama, avlanma, dalgıçlık ve bayrak çekme ile ilgili hükümlere,
- Deniz ve hava araçları ile denizlerdeki tesislerden yapılacak her türlü kirletmelerle ilgili hükümlere,
- Yukarıda belirtilen konulara ilişkin uluslararası andlaşmalara aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek.
- Deniz ve Kıyılarda Görülecek Başıboş Mayın, Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlerin Yokedilmeleri Hakkında 17/5/1948 tarih ve 5202 sayılı Kanunun uygulanmasında gerekli koruma tedbirlerini alarak ilgililere haber vermek.
- Deniz seyir yardımcılarının ilgili hükümlere göre çalışma durumlarını, yetkili kuruluşlarca konulan deniz engelleri ile batık işaretlerinin sürekliliğini izlemek, kontrol etmek, görülen aksaklık ve noksanlıkları ilgililere bildirmek.

- Uluslararası Denizde Arama ve Kurtarma Sözleşmesinin öngördüğü düzeyde arama ve kurtarma görevlerini icra etmek.
- Karasularımıza giren mültecileri silah, mühimmat vesair harp vasıtalarından arıtmak ve bu mülteciler ile onların nezdindeki silah, mühimmat vesair harp vasıtalarını ilgililere teslim etmek.
- Görev alanları içinde genel güvenlik kuvvetlerince takibi gerekli suçlarla, karada başlayıp denizde devam eden yukarıda belirtilen suçlar dışındaki suçların izlenmesinde ve suçluların yakalanmasında güvenlik kuvveti olarak diğer güvenlik kuvvetlerine yardımcı olmak, gerektiğinde bu suçlara elkoymak ve suçluları yakalayıp yetkili makamlara teslim etmektir.

Merkez yapılanmasının başı Sahil Güvenlik Komutanıdır ve onun da birinci sicil amiri Genel Kurmay Başkanıdır. Taşra yapılanması ise, Karadeniz Bölge Komutanlığı, Marmara ve Boğazlar Bölge Komutanlığı, Ege Deniz Bölge Komutanlığı, Akdeniz Bölge Komutanlığı, Hava Komutanlığı, Eğitim ve Öğretim Komutanlığı ve İkmal Merkez Komutanlığı olmak üzere 7 komutanlık ve bunlara bağlı gemi ve bot komutanlıkları şeklinde teşkilatlanmıştır.

Sahil güvenlik birimleri kendi kanunlarında tanımlanan görevler kapsamında suç oluşması durumunda CM Kanunu ile tanımlanan adli kolluk görevini icra etmek üzere Cumhuriyet Savcısı emrinde görev yapar.

II.2.2.3.2. Özel Kolluk

Devlet ve yetkili kamu tüzel kişilerince özel kanunlar çerçevesinde kurulup, teşkilatlandırılan kendi hizmet alanında güvenliği sağlamak amacı taşıyan ve kendi kanunlarına göre silah taşıma ve kullanma yetkisine sahip polis ve jandarma dışındaki

kolluk kuvvetleridir. Bu alanda iç güvenlik hizmetinin sınırlarına ilişkin tartışma zemininde de konu edilecek olan gümrük sahaları ve gümrüklerde kendi özel kanunu çerçevesinde belli yasalarla yetkilendirilmiş olan ve aynı zamanda adli kolluk fonksiyonu da icra eden gümrük muhafaza örgütüne değinmek gerekmektedir.

Gümrük muhafaza örgütünün kuruluşu 485 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. ve 6. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrük Müsteşarlığının genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmış 6 ana hizmet biriminden birisidir.⁸⁵ Sözü edilen KH Kararnameye göre Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- Müsteşarlığın sorumluluğunda bulunan yer ve sahalarda münhasıran, diğer yer ve sahalarda da gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek,
- Kişi, eşya ve taşıtların gümrük işlemleri bitirilmeden gümrüklü yer ve sahalardan çıkmalarını önlemek, gümrüklü yer ve sahaların takip ve muhafazasını sağlamak,
- Deniz ve hava limanlarıyla, kara hudutlarındaki gümrük kapılarında giriş ve çıkış yapan kişi, eşya ve taşıtların muhafazası ile gümrüğe sevk edilmesini sağlamak, gümrük işlemleri yapılan yer ve sahalarda ile gümrük muhafaza hizmetlerini yürütmek,

⁸⁵ 2/7/1993 tarih ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesine göre " Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, gümrük ve gümrük muhafaza hizmetlerini düzenlemek ve yürütmek, kaçakçılık fiil ve teşebbüsleri ile mücadele etmek üzere, Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir." ,6. maddesine göre "Gümrük Müsteşarlığının anahizmet birimleri şunlardır: a) Gümrükler Genel Müdürlüğü, b) Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü,c) Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğü, d) Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, e) (Ek:5/4/2007-5622/2 md.)Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü.

- Kuruluşun soruşturma görevine yardımcı olacak araştırma laboratuvarları kurmak ve çalışmalarını düzenlemek,
- Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

Bu düzenleme doğrultusunda çıkartılan yönetmelikle gümrük muhafaza örgütünün görev ve teşkilatlanması ayrıntıları ile düzenlenmiş ve oluşturulan taşra birimleri vasıtası ile de sayılan görevleri yerine getirmektedir.⁸⁶ Bu görevlerin yanısıra, belirtilen alanlara özgü ve kanunla tanımlanmış görevler kapsamındaki suçlarda, ilgili mevzuat gereği adli kolluk sıfatıyla bu fonksiyonu da yerine getiren bir örgütlenmedir.

II.2.2.3.3. Yardımcı Kolluk

Asıl kolluk görevlilerinin bulunmadığı zaman bizzat görevli olan ve asıl kolluk görevlilerinin görev ve yetkilerini kullanan görevlilerdir.

Bu kapsamda sayılabilecek olan görevliler; muhtarlar, çarşı ve mahalle bekçileri, köy koruyucuları, DDY tren şefleri ve gemi kaptanlarıdır.

II.2.2.3.4. Özel Güvenlik Kavramı

Özel Güvenlik kavramı mevzuatımıza 22.07.1981 tarihinde 2945 sayılı “Bazı Kurum Ve Kuruluşların Korunması Ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkındaki Kanun” ile girmiştir. Bu kanuna göre milli ekonomimize veya devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan, kısmen veya tamamen yıkılmaları, hasara uğratılmaları veya geçici bir zaman için bile olsa çalışmadan alıkoyulmaları ülke güvenliği, ülke ekonomisi veya toplum hayatı bakımından olumsuz neticeler doğuracak kamu veya özel kişilere ait kurum ve kuruluşlar ve devam eden ifadelerle tanımlanan mahallerin korunması maksadıyla özel güvenlik teşkilatlarının anılan kurum ya da kuruluşun bünyesinde kurulabileceği

⁸⁶ Gümrük Muhafaza Görev Yönetmeliği Resmi Gazete Tarihi : 07/11/2003 R.Gazete Sayı: 5282

belirtilmiş, böylece Türk güvenlik geleneğinde ilk kez özel güvenlik kavramı zikredilmiştir.

Aradan geçen zaman içerisinde 2945 sayılı kanunun yetersiz kalması nedeniyle hazırlanan ve gerekçesinde özel güvenlik hizmetlerini kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette hizmet olarak tanımlayan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre; özel güvenlik şirketi kurulmasına izin verme yetkisi İçişleri Bakanlığına, hangi kurum, kuruluş veya şahsın bu yolla korunacağına karar verme yetkisi il valisi başkanlığında toplanan komisyona verilmiş, il idaresi kanunundaki vali ve kaymakamların yetkileri saklı tutularak, gerekli görülen hallerde mülki idare amirleri ve kolluk amirlerinin özel güvenlik yetkililerine emir verme hakları kanunla güvenceye alınmak sureti ile kamu gücünün genel güvenliğin korunması amacıyla kullanım mekanizması olan kolluk teşkilatlarının etkinliği de güvence altına alınmıştır.⁸⁷

III. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK ÖRGÜTLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ, BELÇİKA REFORMUNUN İNCELENMESİ

III.1. Belçika Polis Reformu

Başkenti Brüksel, aynı zamanda Avrupa Birliğinin de başkenti olan Belçika, Avrupa'nın küçük ama önemli ülkelerinden biridir. 1830 yılında Fransız himayesinden kurtulup bağımsızlığını kuran ülke, I. ve II. Dünya Savaşlarında Almanlar tarafından iki kez işgal edilmiştir. Üç farklı ırk ve dil topluluğunun yaşadığı Belçika 1980'lerden sonra gerçekleştirdiği yeniden yapılanma ile merkeziyetçi yapıdan federal yapıya geçen bir devlettir. İç güvenlik örgütlenmesi ise 2001 yılına kadar üçlü bir yapılanmaya sahiptir;

⁸⁷ 10/6/2004 tarih ve 5188 sayılı ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİNE DAİR KANUN Resmi gazete Tarih:26/6/2004 Sayı:25504 Düstur: Tertip:5 Cilt:43

jandarma, yerel polis ve adli polis. 2001 yılında yaptığı reformlarla Belçika üçlü kolluk yapısını tekli (sadece polis) yapıya dönüştürmüştür. Jandarma kaldırılmış, adli polisin görevleri yerel polise verilmiş ve ayrıca federal çapta görev ve işleri yapmak üzere federal polis kurulmuştur. Belçika polisindeki bu değişimin özü kolluk hizmetlerini sunan teşkilatların tek çatı altında toplanması ve birer kuvvet olmaktan ziyade halka hizmet eden bir kurum haline getirilmesidir. Başlıca özelliği de toplum destekli polisliğin oluşturulup gerçekleştirilmesidir. Bu reformun ayrıntılarını incelemeye geçmeden önce öncelikle Belçika'nın yönetsel anlamda genel gelişim sürecini ve reform öncesi iç güvenlik yapılanmasını incelemek gerekmektedir.

III.1.1. Belçika'nın Yönetim Yapısı

Feodal birimlerde şehirler ve komünler şeklinde bölünmüş olan Belçika'da XIV. yüzyıldan itibaren ticaretle zenginleşen şehir halkları feodal beylerden hak ve imtiyazlar elde etmişler ve site devletleri kurmuşlardır. Bunun sonucunda da ülke toprakları üzerinde çok sayıda devletçik ve farklı idari yapılanmalar oluşmuştur. XVI. yüz yıldan itibaren Belçika toprakları pek çok kez İspanya, Avusturya, Fransa ve Hollanda tarafından işgal edilmiştir. Belçika'nın yönetim düzeni XVIII. yüz yıl sonundaki Fransız işgalinden sonra Fransızlar tarafından şekillendirilmiştir.⁸⁸ Ancak kendi merkeziyetçi yapısını Belçika'ya uygulamaya çalışan Fransa'nın bu çabası ülkedeki devletçik, kent ve komünlerin farklı sosyo kültürel yapılarını göz ardı etmiş ve aslında günümüze kadar gelen ayrılıkların temelini de atmıştır.

Belçika, bağımsızlığını 4 Ekim 1830 tarihinde ilan etmiş ve ilk Anayasasını 7 Şubat 1831 tarihinde kabul etmiştir. Devlet, üniter devlet sistemi içerisinde merkezi yönetim, il ve komün olarak üç düzeyde örgütlenmiş ve Fransız sistemine tepki olarak yerel özerklik

⁸⁸ NİTAS, a.g.e., s.167

ve yerel güce de önem vermiştir.⁸⁹ Bu yapı içerisinde dokuz eyalet oluşmuş ve her eyaletin devletinin yanında siyasi, yargısal ve idari birlikleri oluşturulmuştur. Merkezi hükümet, eyalet meclislerine karşı fazla bir güce sahip değildi ve bir yaptırım da bulunamamaktaydı. Merkezi hükümetin temsilcileri olan eyalet valileri, polis müdürleri yalnızca icra ve denetim görevi yapmaktaydılar.⁹⁰

Tarihsel süreç içerisinde Belçika toprakları üzerinde birçok devletçik ve kentlerin meydana gelmesi ve aynı zamanda bu toplulukların kendilerine ait dil, kültür ve mezhep ayrımı gibi konulardan dolayı farklı etnik kökenlere sahip olması, Belçika'nın federal bir idari yapıya doğru kaymasında itici rol oynamıştır. Ancak, Belçika'nın federal yapıya geçişi sancılı olmuştur. 20. yüzyıla kadar dil, din ve milliyetçilik konusundaki anlaşmazlıklar, çatışmalara neden olmuş ve hatta bu anlaşmazlıklar kanlı çatışmalara kadar gitmiştir. 1873'te Fransızca, Almanca ve Flamanca, Belçika'nın resmi dili olarak kabul edilmiştir. Ancak, ülkenin o dönemde yaşadığı siyasi sorunlar çözüme kavuşturulamamıştır. Belçika, I. Dünya Savaşında Almanlar tarafından işgal edilmiştir. Versay Anlaşmasıyla (1919) bir kısım topraklarını geri almıştır. 1934'de Leopold III, I. Dünya Savaşı sırasında Kral olan Albert'in yerine geçmiştir. II. Dünya Savaşında Alman Nazileri Belçika'yı tekrar ele geçirmiş ve Leopold III'ü hapse atmışlardır. Bu Kral 1950'de geri dönmeye kalkınca, sosyalist ve liberaller buna karşı çıkmış ve isyan etmişlerdir. 1951'de krallıktan vazgeçmiş ve oğlu Baudouin Kral olmuştur. Belçika ülkede merkezi yapıya karşı artan hoşnutsuzluklara karşı 1970, 1980, 1988-89 yıllarında Belçika anayasasını birkaç defa revizyondan geçirmiş ve ülkenin çok kültürlü etnik, dil, din ve sosyo-kültürel yapısı göz önüne alınarak Flaman ve Wallon Bölgeleri oluşturulmuştur. Böylece 1989 yılından itibaren Belçika'da federalizm sistemi uygulanmaya başlamış ve 5

⁸⁹ NİTAS, a.k., s.168

⁹⁰ NİTAS, a.k., s.168

Mayıs 1993 tarihinde de ülkenin toplum ve bölgelerden oluşan federal bir devlete dönüşmesiyle siyasal çözüme ulaşılmak amaçlanmıştır. Dil gruplarına göre şekillenen etnik ayırım ülkenin üniter devletten federal yapıya geçmesine neden olmuştur. İlginç olan noktalardan biri, bu değişim nedeniyle taraflar arasında bir çatışma yaşanmamış olmasıdır. Bugün taraflarca federal yapıdan da ayrılarak bölgelerin bağımsızlığı Flaman ve Valon temsilciler tarafından gündeme getirilse de bu görüş yeterince destek görmemekte, Kralın varlığı ülkeyi bağlayan unsur olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla Belçika'daki farklı toplum ve kültürler, üniter devlet yapısından ve merkezîyetçi yönetim anlayışından sürekli tavizler verilerek bir arada tutulmaya çalışılmış ve sonunda federatif bir yapıya ulaşılmıştır.⁹¹

Belçika, yönetim biçimi olarak anayasal monarşiye sahip federal bir ülkedir ve Belçika federalizmi; beş düzeyli (devlet, toplum, bölge, il ve belediye) bir idari yapı öngörür. Bu idari yapı üç toplum (Flaman, Fransız ve Alman), 3 bölge (Flaman, Wallon ve Brüksel Bölgeleri), 10 il ve 589 belediyeden oluşmaktadır.⁹² Yasama yetkisi, temsilciler meclisi ve senatörlerden oluşan iki kısımlı federal parlamento tarafından kullanılır. Bunun yanında federal Parlamentodan ayrı olarak düzenlenen topluluk ve bölge meclisleri vardır. Ülke, Flaman Bölgesi'nde 5, Valon Bölgesi'nde de 5 olmak üzere 10 eyalete ayrılmıştır. Bölgelere bağlı olan eyaletlerin, doğrudan seçilmiş üyelerden oluşan meclisleri bulunmaktadır. Belediyeler ise eyaletlere bağlı en küçük idarelerdir. Ülkede 589 belediye bulunmaktadır. Kendi meclisleri bulunan belediyeler, belediye başkanının başkanlığında çalışan belediye encümeni tarafından yönetilir. Belediyelerin kendi polis güçleri vardır.

⁹¹ NİTAS, a.g.e., s.170

⁹² Patrice MEYZONNIER, (2003), *Avrupa Birliğine Üye Ülkelerin Polis Güçleri*, (Çeviren:İsmail Metin), Ankara: EGM Yayını , s.41

III.1.2. Reform Öncesi İç Güvenlik Yapılanması

Belçika polis örgütlenmesi, ülkenin tarihsel süreçten gelen parçalı yapısına paralel olarak gelişmiştir. Özellikle 18. yüzyıl Fransız işgali, Belçika iç güvenlik sisteminde kalıcı etkiler bırakmıştır. Commissairelere dayalı polis örgütlenmesi, marechaussee denilen askeri jandarma, kır bekçileri ve siyasi haber alma örgütü hep bu dönemin izlerini taşır. İç güvenlikte ordu, 1885'lere kadar düzenin korunmasında önemli işleve sahiptir. Belçika iç güvenlik örgütlenmesi, tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde, karşımıza 3 değişik teşkilatlanma çıkmaktadır; jandarma, adli polis ve belediye polisi.

Jandarma teşkilatı, Belçika'nın Fransızlarca işgalini takiben üç tümen şeklinde kurulmuştur. Jandarma zaman içinde önce Savunma Bakanına bağlı, önleyici kolluk işlevlerinde İçişleri ve adli kolluk görevlerinde de Adalet Bakanlığına karşı sorumlu bir iç güvenlik gücü olarak görev yapmıştır. 18 Temmuz 1991'de yürürlüğe giren Anayasayla sivilleştirilerek Savunma Bakanlığı ile ilişkisi kesilmiş ve idari fonksiyonlarıyla birlikte düzen koruma görevleri açısından İçişleri Bakanlığı'na, adli polis görevleri açısından da Adalet Bakanlığı'na bağlı hale gelmiştir. Görev alanı belediye polisinin yetki alanının dışında kalan ve federal devletin kontrolünde olan jandarma, bu yıllarda bir general tarafından yönetilmekte ve Belçika toprakları, albayların komuta ettiği ve her birinde iki sabit ve bir seyyar jandarma birliği bulunan beş jandarma bölgesine ayrılmaktaydı. Sabit jandarma birimleri bölgede adli ve idari yetkileri kullanırken, seyyar jandarmanın görevi; kamu düzenini korumak, savaşta orduyu desteklemek, yurt içi zararlı faaliyetlere ve terör olaylarına karşı koymaktı.⁹³

Adli Polis ise, bu dönemde Belçika'nın genelinde görev yapan bir diğer iç güvenlik gücüdür ve 1919 yılında kurulmuştur. Belçika'ya özgü bir çözüm olarak başsavcının

⁹³ NİTAS, a.k., s.195

kontrolü altında ve İstinaf Mahkemesi bölgelerindeki savcılarının emrinde görev yapmaktaydı. Sadece adli kolluk işlevlerini yerine getiren, idari makamlarla ve önleyici kolluk hizmetleriyle ilişkisi bulunmayan bu kuruluş, Adli Zabıta Genel Komiserliği'nce yönetilmekteydi. Belçika'da önleyici kolluğun tersine adli zabıta hizmetlerine önem verildiğinden, adli polis personelinin eğitimi ve lojistik desteği güçlü tutulmuştur.⁹⁴

Yine bu dönemde belediye polisi (yerel polis), 10.000'den fazla nüfuslu 589 belediyede commissaire adı verilen emniyet müdürlerinin yönetiminde ve belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapmaktadır. Nüfusu 5.000'den az birimler ise kırsal kesim sayılarak jandarmanın sorumluluğuna verilmekteydi. Geniş yetkiye sahip belediye polisi, adli görevleri savcının emri altında yerine getirmekte, polisin lojistik desteği İçişleri Bakanlığı'nca sağlanmaktaydı.⁹⁵

III.1.3. İç Güvenlikte Yeniden Yapılanma Süreci Ve Mevcut Örgütlenme

1980'li yıllara gelindiğinde Belçika'da iç güvenlikle ilgili sorunlar yaşanmıştır. Bu dönemde giderek yetki ve imkanlar açısından güçlenen jandarmanın halktan uzak kalmaya başladığı düşüncesi ortaya çıkmaya başlamıştır. Halk, jandarmanın yaptığı hizmetin kendilerine yönelik değil de otoriteye (siyasal iktidara veya devlete) yönelik olduğuna inanmaya başlamıştır. Aynı zamanda jandarmanın merkezi bir yapıya sahip olması, aşırı kurallarla düzenlenmesi ve askeri bürokratik bir yapıya sahip olması demokratik bir ülkede dış dünyadan müdahale edilemez bir görünüm çizmekteydi. Bu gibi nedenlerle 1991 yılında Anayasada yapılan değişiklikle, jandarmanın askeri görünümü kaldırılmış ve sivilleştirilmiştir. Jandarmanın sivilleştirilmesine ek olarak yine bu yıllarda dil grupları kökenine dayalı kargaşa ve siyasal istikrarsızlık adli polisin merkezileşmesine, yerel

⁹⁴ NİTAS, a.k., s.195

⁹⁵ NİTAS, a.k., s.195

poliste modernizasyona ve polisle jandarma arasında daha güçlü bir koordinasyon zorunluluğuna neden olmuştur. Bu olguyu Denis Bergmans şöyle açıklamaktadır;

Yüzyüze temasları tekrar kurmak gerekiyordu ve yaratıcı çözümler aramak gerekiyordu ve bu arada halkın ve diğer partnerlerin de katılması sağlanmalıydı. Ve bu şekilde karşılıklı güven; yani topluluk ile polis arasında karşılıklı güvene dayalı ilişkiler kuruluyordu. Jandarma ile bu nasıl yapılırdı? Herşeyden önce değişikliğin nedeni, taleplerin evrimiydi. Burada politika dünyasında gittikçe artan bir dikkat vardı ve jandarma, hükümet ve halk arasında gittikçe artan bir uçurum oluşuyordu. Jandarma uzak kalıyordu halka, yeterince demokratik değildi, yeterince tepki veremiyordu.⁹⁶

1980’li yıllarda iç güvenlik güçleri arasında artan rekabet, beraberinde koordinasyonsuzluğu getirmiş ve meydana gelen trajik olaylar, Belçika’da kolluk ve hukuk sistemine olan güveni ciddi derecede sarsmıştır.⁹⁷ Suç grafiği yükselmiş ve kamu düzenini ciddi surette etkileyip, halen çözülemeyen “Brabant Wallon Katliamı” gibi kanlı olaylar aydınlatılamamıştır. Bu olaylar üzerine Parlamento bir Soruşturma Komisyonu kurarak, nedenleri araştırmış ve sonuçta 5 Temmuz 1990 tarihli “Pentacote Planı”nı hazırlamıştır. Bu plan, Soruşturma Komisyonunun vardığı sonuçlar doğrultusunda iç güvenlik güçlerinin işleyiş ve yapılanmasıyla, işbirliği anlayışında saptanan noksanların giderilmesine ilişkin önlemler içermektedir. Öngörülen önlemler doğrultusunda 1994’de “Polisiye Genel Destek Servisi” kurulmuş ve ardından iç güvenlik birimleri arası işbirliğiyle ortak çalışmaların güçlendirilmesine ve her polis bölgesi için geçerli olacak müşterek polis politikalarının üretimine yönelik çabalar başlatılmıştır.⁹⁸

⁹⁶ Denis BERGMANS, (2005), “Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar:Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi” TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı ve DCAF Cenevre’deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi tarafından 03.02.2005 tarihinde Hacettepe Üniversitesi Sıhhiye kampüsünde düzenlenen konferans bildirisi. www.tesev.org.tr. Er.tr.08.11.2007

⁹⁷ O yıllarda ortaya çıkan Nivel çetesi silahlı olaylara karışmaktaydı. Cuma akşamları meydana gelen çatışmalarda 29 kişi hayatını kaybetmiş ve failleri yakalanamamıştı. Öte yandan CCC Komünist Birlik Hücresi adlı 4 kişiden oluşan bir çete ortaya çıkmıştı. Bu çete, NATO’nun boru hattına saldırıp görevlileri öldürmüştü. Olaylar karşısında askerler bile sokakta görev almıştı. (Erol Özdemir, Belçika Gezisi Ardından, Polis Dergisi, Yıl:10, Sayı:42, 2004)

⁹⁸ NİTAS, a.g.e., s.196

1996 yılında meydana gelen trajik “Dutroux”⁹⁹ olayı nedeniyle kurulan yeni bir Parlamento Soruşturma Komisyonu Nisan 1997’de çalışmalarını tamamlayarak, 3 iç güvenlik gücünün tek örgütte toplanmasını önermiştir. Bu gelişmeler üzerine hükümet tarafından görevlendirilen “Huylarechts Komisyonu” da 20 Haziran 1997 tarihinde Parlamento Komisyonu ile aynı sonuca vararak, federal düzeyde tek iç güvenlik yapılanması fikrini savunmuştur.

Komisyon çalışmalarını uygulamaya geçirmek üzere hazırlanan 7 Ekim 1997 tarihli hükümet genelgesi, tekli iç güvenlik yapılanmasını gerçekleştirmek için önce jandarma ve adli polisin birleştirilmesini öngörmüş ve bu doğrultuda her polis bölgesinde jandarma ile adli polisin birleşmesinden oluşacak milli polis birimi için destek noktaları kurulmuştur. Aynı zamanda yerel polisin de operasyonel kapasiteye ulaşması amaçlanmıştır. Bu genelge önemli tepkilere neden olmuş, İçişleri ve Adalet bakanlarıyla Jandarma Genel Komutanı istifa etmişlerdir.¹⁰⁰

İç güvenlik yapılanması sorununun çözümü amacıyla, 1998’de Başbakanın başkanlığında, sekiz demokratik siyasi partinin katılımıyla, yürütülen görüşmeler sonucunda 23 Mayıs 1998 tarihinde “Octobus Anlaşması” denilen bir uzlaşmaya ulaşılmıştır. 7 Aralık 1998’te yayınlanan anlaşma Belçika iç güvenlik yapılanmasının temelini oluşturmuştur. Octobus anlaşmasına göre; Belçika’da temel polis işlevlerinden sorumlu yerel polis ile özel polisiye işlevlerden sorumlu federal polisten oluşan tek çatı altında iki seviyeli bir iç güvenlik yapılanması kurulmuştur. İç güvenlik örgütü, yeni iç güvenlik yapılanmasının esaslarını belirleyen yasalarla hukuki zemine oturtulurken, deniz,

⁹⁹ Çocukların kaçırıldığı, hatta öldürüldüğü bu olay, Belçika’da büyük infial meydana getirmiştir. Üstelik, suçlunun 1997 yılında cezaevinden kaçması bardağı taşıran son damla olmuş, Brüksel’de 300.000 kişinin katıldığı beyaz yürüyüş yapılmış ve olaylar sonrası İçişleri ve Adalet bakanları istifa etmiştir. Tüm bu olaylardan sonra kolluk güçlerinin başarısızlık nedenleri araştırılmış ve merkezi koordinasyonun olmadığı, Jandarma ve polis teşkilatları arasında bilgi alış verişinin iyi düzeyde bulunmadığı sonucuna varılmıştır. (Erol Özdemir, Belçika Gezisi Ardından, **Polis Dergisi**, Yıl:10, Sayı:42, 2004)

¹⁰⁰ NİTAS, a.g.e., s.196

hava ve demiryolları Polislerinin de federal polise entegrasyonu sağlanmıştır. Birleştirilmiş polis yapısı, federal ve yerel polis şeklinde kendi içinde görev alanına göre ayrılmıştı. Federal polis, ülkenin genel güvenliğinden sorumludur. Yerel polis ise 196 polis bölgesinde asayişin ve güvenliğin sağlanmasından sorumlu tutulmuştur .¹⁰¹

Haziran 1999'da yapılan genel seçimlerden sonra göreve gelen Federal İçişleri Bakanı, yeni iç güvenlik yapılanmasına ilişkin çalışmaları hızlandırarak, federal polisin 1 Ocak 2001 tarihi itibariyle işler hale gelmesini sağlamıştır. Ayrıca, ülkedeki tüm polis görevlileri için ortak bir statü belirlenmiş ve yeni iç güvenlik yapılanmasına yönelik çalışmalar, yerel polise operasyonlara yönelik yetenek ve güç kazandırılması sonucunda 2002 yılı başında tamamlanmıştır. Farklı yapılardan gelen ve birbirinden bağımsız olan adli polis, jandarma vb. iç güvenlik güçlerinin uyumlu çalışmalarına yönelik çabalar halen sürdürülmektedir.¹⁰²

Yeni yapılanma ile federal polis 1 Ocak 2001'de ve 196 yerel polis birimi ise 1 Ocak 2002'de çalışmaya başlamıştır. Yerel polis ile federal polis arasındaki ilişkiye bakıldığında hiyerarşik değil işlevsel bir bağlantı olduğu görülmektedir. Yerel polis yasal çerçeve içinde özerkliğe sahip olarak 196 yerel yönetim içinde kurulmuştur. Bu yerel polis birimleri, toplum destekli polisliğe dayalı olarak temel polis işlevlerinden, kamu düzeninin korunmasından adli kolluk görevlerinden sorumludurlar. Yerel güvenliğin yönlendirilmesinden yerel güvenlik planı oluşturan Yerel Güvenlik Kurulu sorumludur. Federal polis, özel görevleri, süper yerel görevleri yapar ve yerel polise ve yetkililerine destek verir. Federal düzeyde polisin yönlendirilmesi Ulusal Güvenlik Planını yapan Ulusal Polis Kurulu tarafından yapılır. Yeni yapılanmada Belçika Polisi, federal polis ve yerel polisin birbirine entegre edildiği hiyerarşik bağdan ziyade işlevsel ilişkinin olduğu ve

¹⁰¹ NİTAS, a.k., s.196

¹⁰² NİTAS, a.k., s.196

toplum destekli polislik anlayışına dayanan bir görünüm oluşturmuştur.¹⁰³ Belçika'nın mevcut iç güvenlik yapılanması; ülke çapında polislik işlevlerini yerine getiren federal polisle, belli yerel yönetim alanlarında görev yapan ve belediye başkanlarına bağlı yerel polisten ibarettir. Demiryolu ve havaalanı gibi belli sahalarda görev yapan diğer güvenlik güçleri de bu sisteme monte edilmiş ve federal polis denebilecek ülke çapında görevli yapıya entegre edilmiştir. Belçika'da bu anlamda yukarıda söylendiği gibi, iki seviyeli tek bir polis teşkilatı oluşturulmuştur; federal ve yerel polis teşkilatı.¹⁰⁴

Federal polisin koordinasyonu, denetimi ve gözetimi İçişleri Bakanlığına aittir. Ancak adli konularda ve görevlerde Adalet Bakanlığına bağlı olarak bu bakanlığın denetimi ve gözetimi altında görev yapmaktadırlar. Teşkilatın başı, Türkiye'deki karşılığıyla Emniyet Genel Müdürüdür (the Chief Commissioner).

Federal düzeyde İçişleri Bakanı, federal polisin koordinasyonundan ve yerel polisin federal polisle işbirliğinden sorumludurlar. Bu bakanlıklara bağlı olarak görev yapan federal ve yerel polis genel müfettişliği de tüm polis birimlerinin denetimi ve halkın polisle ilgili şikayetlerinin incelenmesi görevlerini üstlenmiştir. Yerel düzeydeki polis otoriteleri, belediye başkanı ve polis meclisi ile iç güvenlik reformuyla oluşturulan, belediye başkanı, savcı, polis şefi ve Federal Polis Koordinasyon Müdüründen ibaret "Yerel Güvenlik Konseyi"dir. Taşrada iç güvenlikten sorumlu olan il valileri ile arrondissement komiserleri ise bu görevlerini iç güvenlik reformundan sonra federal polis aracılığıyla yerine getirmektedirler.

Belçika'nın yeni iç güvenlik yapılanmasında önemli çözümlerden birisi de 7 Aralık 1998 tarihli yasa ile iç güvenlik birimlerini koordine etmekle görevlendirilen İçişleri ve

¹⁰³ Denis BERGMANS, (2005), Police And Gendarmerie Reform In Belgium: From Force to Service, *Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces (DCAF)* http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/157.pdf (Haziran 2005)

¹⁰⁴ NİTAS, a.k., s.197

Adalet Bakanlarınca her yıl hazırlanması gereken “Milli Güvenlik Planı”dır. İç güvenlikte global ve tek merkezli bir anlayışı yansıtan bu plan, federal polisin kuruluş amaçlarına yönelik çözümleri, federal polisin iç uyumunu, personel ve imkan paylaşımını ve her polis bölgesi için hazırlanması gereken Yerel Güvenlik Planlarının ilkelerini içermektedir.¹⁰⁵

III.2. İç Güvenlik Yeniden Yapılandırmanın Tarihçesi

III.2.1. Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluşunda İç Güvenliğe Bakış

Osmanlı Devletinde başlayan modernleşme hareketleriyle birlikte, ilk başta İstanbul ilinde kurulan polis örgütü, zamanla büyük şehirlerde de kuruluşunu tamamlamıştır. I. Dünya savaşı sonrası kısmi işgal ve kurtuluş mücadelesinde bir iç güvenlik birimi olarak hizmet etmiştir.

Klasik askeri birimlere göre daha modern bir kuruluş olan jandarma ise kırsal bölgelerde ve henüz polis yapılanmasının bulunmadığı merkezlerde görev yürütmüştür. Oluşturulma gayesi özellikle kırsal alanlarda faaliyet yürütmek olan bu birlikler, muvazzaf askerlik dışındaki gönüllülerden bir yıl süre ile mal karşılığı çalıştırılmak suretiyle temin edilmiştir. Burada bir tür sözleşmeli paralı askerlik uygulaması olarak değerlendirilebilecek bir yapıdır bu. 7 Haziran 1920’de kurulan bu birliklerin askeri otoritenin elinde olması idari ve siyasi sıkıntı yaratmıştır. Bolu Mebusu Yusuf İzzet Paşa ve arkadaşlarının verdiği bir kanun teklifi, kırsal güvenlik işlerinin sadece Dahiliye Vekaletine bağlı jandarmaya verilmesini öngören bir yasal düzenleme ile sonuçlanmıştır.¹⁰⁶

Cumhuriyetin kurulmasıyla beraber, Atatürk ve ülküsünü paylaşan çağdaş kadro ile, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin görev ve yetki paylaşımı ve yapılandırılması gerçekleştirilir. Yasama, yürütme ve yargı, klasik güçler ayrımı ilkesi somutlaştırılır. Aynı şekilde, devlet kurumları arasında, yetkilerin tek elde toplanılmamasına özen gösterilerek,

¹⁰⁵ NİTAS, a.g.e., s.197

¹⁰⁶ Rıdvan AKIN, (2001), *TBMM Devleti*, İstanbul:İletişim Yayınları, s.294

çağdaş demokratik gelişmelere imkanlar ölçüsünde uyum sağlanma endişesi öncelik taşır. Dönemin Cumhuriyet kurucularına göre, iç güvenlik alanındaki yetkiler, şehirlerde polise, kırsalda jandarmaya verilmelidir. Ayrıca bu karar, daha sonraki yıllara ait uygulamalarla da takviye edilmiştir. 1931 yılında İnterpol Türkiye Milli Bürosu olarak, Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Bürosu yetkili kılınmıştır. Yetki belgesinin altındaki imza G. Mustafa Kemal Atatürk'e aittir. Dönemin şehirleşme oranı bugüne göre daha düşük ve kırsal nüfus daha fazla olmasına rağmen, böylesi bir karar Türkiye Cumhuriyetinin kurucusunun "devlet vizyonu" göstermesi açısından önemlidir. 20'li yıllar savaştan henüz çıktığımız ve olağanüstü durumun hala devam etmekte olduğu yıllardır. Bu durum karşısında bile, Cumhuriyetin ilk kadrosu, kamu gücü ayırımını yaparak, silahlı kuvvetleri yurt savunması ile görevlendirmiş; şehirlerde polisi, kırsalda jandarma olmak üzere, İçişleri Bakanlığı otoritesi altında da iç güvenlik yönetimini düzenlemiştir. Özellikle PVSK'ya eklenen düzenlemelerle Polis Örgütünün yaygınlaşması ile orantılı olarak sorumluluk sahası devirlerini öngörmek sureti ile, iç güvenlik yönetiminde sivil ve çağdaş bir yapının temelini atmışlardır.

III.2.2. 1947 Tarihli Müsteşarlık Düzenlemesi

11.06.1947 tarihinde kabul edilen 5066 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı bünyesinde çok köklü yansımaları olabilecek bir değişikliğe gidilmiştir. Bu kanuna göre bakanlık merkez kuruluşu iki Müsteşar ve iki Müsteşar Yardımcısı ve dairelerden oluşup, bu Müsteşarlardan birisi EGM ile JG Komutanlığı işlerine bakacaktır. Yani başka bir ifade ile iç güvenlik hizmeti yürüten bu iki temel teşkilat aslında bu yolla bir Müsteşarlık çatısının altına sokulmaktadır. Bakanlık bünyesinde sayılan diğer görevler ise bir başka Müsteşarın görev alanına alınmaktadır.¹⁰⁷ Bu düzenlemenin ayrıntılarını ve o

¹⁰⁷MADDE-1- İçişleri Bakanlığı Merkez kuruluşu, iki Müsteşar ve iki Müsteşar yardımcısı ile aşağıda yazılı dairelerden tereküp eder:

dönem TBM Meclisinde bu değişikliği gündeme alanların iç güvenlik sorununa bakışını daha iyi anlamak ve 1947 yılındaki iç güvenlik yeniden yapılandırılmasına dair yaklaşımı anlamak için görüşme tutanakları ve dönemin siyasetçilerinin konuşmaları incelenmelidir.

İçişleri Bakanı Şükrü SÖKMENER 1946 yılı bütçe görüşmelerinde 17 Aralık 1946 tarihli konuşmasında konuyla ilgili olarak;

Sayın arkadaşlar, Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesi münasebetiyle Hükümet programında Cumhuriyet zabıtasının birleştirilmesi konusu üzerinde bir açıklama yapmayı faydalı buldum. Bu birleştirme kolay ve basit bir iş değildir, 50 bine yaklaşan bir Jandarma ve 10 bine yaklaşan Emniyet teşkilatı kadromuz vardır. Bunları nicelik ve nitelik noktasından memleketin emniyet ve asayiş işlerini karşılayacak bir duruma getirmek, üzerinde çok dikkatli durmayı gerektiren bir konu olmuştur. Bu konu üzerinde bizim şimdiden ele aldığımız ilk konu, önümüzdeki senelerde tahakkuk ettirilecek bir programa bağlamak üzere şimdiden, bir Emniyet Müsteşarlığı ile bu birleştirmeyi baştan yapmaktır. Bu hususta bir kanun ile Yüksek Meclise gelmiş bulunuyoruz.¹⁰⁸ demektedir.

Ağustos 1946 tarihli yeni kurulmuş olan Recep PEKER hükümetinin programında İçişleri Bakanlığı ile ilgili yaklaşım şöyle ifade edilmiştir;“İçişleri Bakanlığı üstündeki görüş ve düşüncelerimiz; emniyet teşkilatıyla, jandarma kıtalarının tek teşkilat halinde birleştirilmesi kararındayız. Önümüzdeki yıl içinde bu konu üzerinde çalışmalara başlayacağız. Zabıta teşkilatının kuvvetlendirilmesi ve zabitanın doğrudan doğruya İçişleri Bakanlığı emrinde olması da bu aradadır.”¹⁰⁹

5066 yasanın görüşmelerinde İzmir Milletvekili Münir Birsnel konuşmasında;

İçişleri bakanlığına bağlı olarak bir Emniyet Genel Müdürlüğü, bir de Jandarma Genel Komutanlığı vardır. Bu teşkilatın her ikisi de kendi bünyeleri içinde memleketin emniyet ve asayiş

MADDE-2 Müsteşarlardan biri Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı işleri dışında bulunan bütün Bakanlık işlerini, diğeri Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı işlerini, Bakandan aldıkları direktif dairesinde, Bakan adına idare ederler ve bu işlerin sorumlu amir ve denetçisidirler.

Müsteşar yardımcılarının, hangi işleri göreceği ve Müsteşarların hangi işlerine yardımcı bulunacakları Bakan tarafından belirtilir.”

11/6/1947 tarih ve 5066 sayılı İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDAKİ KANUNUN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR KANUN R.Gazete:18/6/1947 Sayı:6635

¹⁰⁸ www.tbmm.gov.tr Erişim Tarihi:25.12.20007

¹⁰⁹ www.tbmm.gov.tr Erişim Tarihi:25.12.20007

işleriyle meşguldürler. Bunların her işinde de bir uyum, işbirliği ile bir koordinasyonun bulunması ve en ince ayrıntısına kadar bu uyumun ihlal edilmemesi gerekmektedir. Tatbikat maalesef bu güne kadar bu ahengin ve iş birliğinin gönüllerimizin istemediği bazı aksaklıklar olabildiğini göstermiştir. Bu müsteşarlık bunu sağlayacaktır, bu birinci sebep, ikinci sebep; arkadaşlar biliyorsunuz ki, bütçe konuşmalarında ve hükümet programında da açıklandığı üzere zabitanın birleştirilmesi işi, bizim için bir emeldir. Zabitanın birleştirilmesi için hazırlıklara ve incelemelere başlanmıştır. Bu iş bir yılda, iki yılda olacak iş değildir. Öyle tahmin ediyoruz ki, bu işlerin incelenmesi tamamlandıktan ve tasarıları kabul edildikten sonra, memlekette bütün jandarma kuvvetlerinin sivil zabıtaya katılması ve uzun silahlı zabıta kuvvetlerini teşkilatlandırmak meselesi de ayrıca uzun yıllara ihtiyaç gösterecektir. Nihayet arkadaşlar, bu iş bir, iki, üç yılda yapıp işler bir hale girinceye kadar, jandarmanın sivil zabıtaya intikaline kadar mevcut teşkilatların görevinin aksamaması gerekmektedir.¹¹⁰

Sözü edilen müsteşarlığın kuruluşuna ilişkin gerekçede şunlar kayıtlara geçmektedir; “Çok geniş iki müstakil teşkilatla idare edilen bu asayiş işlerinin çeşitli konularını bir elden inceleyerek ve hiçbir çarpışmaya meydan bırakmadan koordine edecek bir makama şiddetle ihtiyaç vardır. Bu sebeple, münhasıran bu asayiş işleri ile meşgul olmak üzere bir emniyet müsteşarlığı teşkiline zaruret hasıl olmuştur.”¹¹¹

Bu görüşme tutanakları, madde gerekçe metninden yapılan alıntı ve sonuçta kanunlaşan düzenlemeye bakıldığında, 1947 yılının Türkiyesinde bu günkünden daha fazla kabul gören ve açıklıkla ifade edilebilen bir iç güvenlik yeniden yapılanması ihtiyacı ve isteği olduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenlemenin kapsamı ve boyutunu algılamak açısından 1947 yılı itibarı ile sahil güvenlik teşkilatının ve bu hizmetin de jandarma tarafından yapıldığı gözden kaçmamalıdır.

¹¹⁰ www.tbmm.gov.tr Erişim Tarihi:25.12.20007

¹¹¹ www.tbmm.gov.tr Erişim Tarihi:25.12.20007

III.2.3. 1994 Tarihli Kamu Güvenliği Müsteşarlığı Denemesi ve Anayasa

Mahkemesi İptal Kararı

Bu alanda ikinci yeniden yapılanma çalışması ve denemesi EGM APK daire başkanlığı tarafından hazırlanarak, siyasi otoritenin ve ilgili tüm çevrelerin olurlarını alarak gerçekleştirilmeye çalışılan 1994 tarihli taslak çalışmadır. Bu çalışmanın ayrıntılarına girmeden önce hemen belirtmekte fayda vardır ki ,bu çalışmayı temel alacak şekilde gerçekleştirilecek yeniden yapılanma için mevzuatımızda değişiklik yapma yolu olarak KHK tekniği seçilmiş ve bunun içinde hükümete yetki veren bir yasa çıkartılmıştır. Ancak, bu yasanın iptali için Anayasa Mahkemesine ana muhalefet partisi tarafından başvurulmuş ve yetki yasası Anayasa Mahkemesi tarafından oy çokluğu ile iptal edilmiştir.¹¹² Bu iptal sonrası, çalışma günümüze kadar bir daha gündeme gelmemiştir. Bu çalışmanın ayrıntılarına bakıldığında oldukça radikal değişiklik önerileri içerdiği görülmektedir. İlk başlangıçta iç güvenlik, iç istihbarat, sınır güvenliği ve sahil güvenlik müsteşarlıkları şeklinde doğrudan Başbakan'a bağlı dörtlü bir yapılanma veya bunun kabul görmemesi durumunda da yine aynı dörtlü yapıda fakat Genel Kurmay Başkanına doğrudan bağlı komutanlıklar şeklinde örgütlenen bir yapı önerilmektedir.¹¹³ Bu öneri, genellikle polisin siyasi otoritenin emrinde, her hükümet değişikliği sonucu iç güvenlikten birinci dereceden sorumlu İçişleri Bakanı'nın değişmesi ile polis bürokrasisinde meydana gelen köklü kadro

¹¹²Bahse konu yeniden yapılandırma çalışması için KHK yetkisi almak üzere 18.5.1994 günlü, 3990 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Özlük Haklarının Yeniden Düzenlenmesine, Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlanmalarına, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı, 19.7.1972 Tarihli ve 1615 Sayılı, 12.3.1982 Tarihli ve 2634 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun" çıkartılmıştır. Ancak uygulamadan doğacak ve sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi gereğiyle ana muhalefet partisi olan Anavatan Partisi adına Hasan Korkmazcan tarafından yapılan başvuru sonucu yürürlüğün durdurulmasına karar verilmiştir.

Resmî Gazete Tarih / Sayı : 11.6.1994 / 21957 Esas Sayısı: 1994/50 Karar Sayısı 1994/44-1 Karar Günü: 10.6.1994

¹¹³ A.Nihat DÜNDAR, (1996), "İç Güvenlik Yönetiminde yeniden yapılanma", *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl:2, Sayı:6, s.5-10

değişikliği ile çok politize olması ve böylece hizmetin bir süre içinde olsa aksamasını önleme kaygısını taşımaktadır.¹¹⁴

III.2.4.1996 Tarihli EGM Tarafından Hazırlanan Öneri

1994 tarihli çalışmadan farklı olarak Başbakanlık veya Genel Kurmay Başkanına bağlılık yerine, İçişleri Bakanına bağlı benzeri bir yapılanma modeli öngören bir diğer çalışma da, Ağustos 1996 tarihinde EGM APK Dairesi Başkanlığının koordinatörlüğünde ve EGM'nin başkanlığında yapılmıştır.

Bu tasarıda, EGM'nin yine İçişleri Bakanına doğrudan bağlı bir Müsteşarlığa dönüştürülmesi ve bünyesinde de iç istihbarat birimlerini, devlet güvenliği, asayiş, trafik, personel, idari mali işler genel müdürlüklerini barındırmasını öngörülüyordu. Ancak tasarının Başbakanlık ve MGK'da yapılan görüşmelerinde bağlı kuruluşları için farklı bir model benimsenmiştir. Buna göre iç güvenlik müsteşarlığı bünyesinde suç önleyici hizmetler, suçla mücadele, trafik, özel güvenlik teşkilatları ile ceza ve tevkif evlerinin bulunduğu bir yapı öngörülmüş, iç istihbarat alanındaki düzenleme ise farklı yapıda İç İstihbarat Müsteşarlığı olarak öngörülmüştür.¹¹⁵

III.3. Kalkınma Planlarında İç Güvenlik

- BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963-1967)

Güvenlik hizmetlerine ayrıca yer verilmemiştir.¹¹⁶

- İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968-1972)

Güvenlik hizmetlerine ayrıca yer verilmemiştir.¹¹⁷

- ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973-1977)

¹¹⁴ A.Hamdi AYDIN, (2005), "Polisin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim", *Türk İdare Dergisi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Yıl:72, Sayı:427, s.148

¹¹⁵ AYDIN, a.g.m., s.148

¹¹⁶ DPT, (1963), 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

¹¹⁷ DPT, (1968), 2.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

Güvenlik hizmetlerinde mevcut kadronun eğitimine ve etkinliğinin artırılmasına öncelik verilerek uzun vadeli bir gelişme, genişleme ve donatım planı yapılacağı, bu planın hazırlanması sırasında, sayı ve teçhizat bakımından uzun dönemde Batı Avrupa standartlarına ulaşılmasının gözönünde tutulacağı belirtilmiştir.¹¹⁸

- DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1979-1983)

İmar planlarının, ulaşım ve trafik planları ile birlikte hazırlanarak kent içi ve kentlerarası trafik sorununun ulaştığı boyutlar dikkate alınarak, trafiğin güvenli bir biçimde akışını sağlamak için gerekli trafik yasalarının hızla yürürlüğe konulacağı, yönetim ve denetim düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir .

Hızlı bir toplumsal değişme sürecine girmiş olan Türkiye'de, kamu güvenliği ve düzenini sağlamakla görevli emniyet örgütünün, çağdaş bir organik ve fonksiyonel yapıya sahip olmaması, nüfus, suç, iş yükü artışı ve hizmet alanlarının genişlemesine karşın personel sayısının yetersiz kalması, istihdam edilen personelin nitelik yönünden istenilen düzeyde olmaması ve bu düzeyi yükseltme amacına yönelik hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim çalışmalarının ve olanaklarının yetersizliği polisin suçlarla mücadelesinde etkinliğini haberleşme ve hareket yeteneğini arttıracak nitelikte, yeter sayıda modern araç ve gereçle donatılmamış olması, personelin daha etkin görev yapmasını sağlayacak bazı sosyal ve ekonomik önlemlerin alınmamış olması tespiti yapılmıştır.

Ayrıca geçen dönemde, emniyet ve jandarma örgütleri arasında gerek görev alanı, gerek görevin yapılışı sırasında etkin bir işbirliği ve eşgüdümün sağlanamadığı gözlemlendiği vurgulanarak, iç güvenlik kuvvetlerinin demokratik hukuk devleti içinde etkinliği ve

¹¹⁸ DPT, (1973), 3.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

işbirliğinin sağlanacağı, o amaçla bu kuvvetlerin Anayasa çerçevesinde gerekli yetki ve güvencelerle donatılacağı belirtilmiştir.

Kaçakçılıkla mücadele, ilgili tüm kuruluşların katkısını sağlayacak, sınır ve kıyı bölgeleri halkının refahını gözetecek çok yönlü bir proje halinde ele alınarak yaygın ve etkin bir eşgüdüm altında yürütüleceği, haber alma çalışmaları ve bununla görevli kuruluşlar arasındaki işbirliği, anayasa ve demokratik hukuk devleti kuralları içinde etkinleştirileceği, kentçi ve kentlerarası trafiğin güvenli bir biçimde akışını sağlamak için gerekli tüm yasa, yönetim ve denetim düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir.¹¹⁹

- BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985-1989)

Güvenlik hizmetlerinde başarının temelini etkili bir yönetim, hizmetin gerektiği şartlara uygun eğitilmiş personel ile yeterli teknik donatım ve araç oluşturduğu vurgulanarak, güvenlik örgütlerinde ve özellikle Emniyet Genel Müdürlüğü'nde personelin hizmet öncesi, hizmetiçi ve hizmet sırasında eğitim yoluyla hizmete yakınlığının artırılmasına önem verileceği belirtilmiştir.

Güvenlik güçleri arasında geniş kapsamlı bir koordinasyonun sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı vurgulanmış, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kısa, orta ve uzun vadeli problemlerine en uygun çözümlerin tespiti ve yatırımların planlanmasında alternatiflerin en uygun şekilde değerlendirilmesi amacıyla yönetim, teşkilatlanma, personel eğitimi ve donatım konularını da içine alan geniş kapsamlı bir araştırmanın yapılacağı belirtilmiştir.¹²⁰

- ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1990-1994)

Güvenlik hizmetlerinde ana hedefin caydırıcılık unsurunun güçlendirilerek suç işlenmesinin önlenmesi ve ülke çapında huzur ve güven ortamının sürdürülmesi olduğu,

¹¹⁹ DPT, (1979), 4.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

¹²⁰ DPT, (1985), 5.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

kuruluşların bu hedefe doğru birlikte ve uyum içerisinde yönelmelerinin esas olduğu vurgulanarak, bu amaçla ilgili kuruluşların sorunlarının iç düzenlemeler, yapısal değişiklikler ve kurumlararası ilişkiler geliştirilerek çözülmesi ve mevcut gücün nitelik ve nicelik olarak imkanların elverdiği en üst düzeyde hizmete sunulabilmesinin gerekli görüldüğü belirtilmiştir.

Güvenlik hizmeti gören kuruluşların İçişleri Bakanlığı ile bütünleşmesinin sağlanacağı, konu itibarıyla genel güvenlik kuruluşu olan polis ve jandarmanın, mülki idare amirinin yönetim ve gözetimi altında, il ve ilçelerde yer itibarıyla de genel güvenlik hizmeti görmesinin sağlanacağı bildirilmektedir.¹²¹

- YEDİNCİBEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996-2000)

Güvenlik hizmeti gören kuruluşların coğrafi görev alanlarının il düzeyinde farklı yerleri kapsamakta olduğu, buna karşılık nüfusun şehirler ve kırsal alan arasındaki günlük ve mevsimlik yüksek hareketliliğinin , kuruluşların görev yapmasını zorlaştırdığı vurgulanmakta, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nda devamlı personel yapısı oluşturulamadığı tespiti yapılmaktadır.

Aynı teşkilat ve personel tarafından yürütülmekte olan adli ve idari kolluk görevlerinin birbirinden ayrılacağı, doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığına bağlı olarak, suç delillerinin toplanması, faillerin yakalanması, adli makamlara teslim edilmesi ve bunlarla ilgili her türlü soruşturma işlemlerinin yapılmasını sağlamak üzere adli kolluk oluşturulacağı, hizmetle ilgili ilke ve standartların, nüfus yapısında ve yerleşim birimlerindeki değişim ile suçun ve suçlunun mobilitesindeki artış gözönüne alınarak tanımlanmasının, ilgili bütün kuruluşlarda yeniden yapılanmayı ve alt yapıyı oluşturan

¹²¹ DPT, (1989), 6.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

destek hizmetlerinde ortak çalışma ve işbirliğini öngören bir master plan çalışmasının yapılacağı bildirilmektedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığının devamlı personel yapısına kavuşturulacağı vurgulanmaktadır.¹²²

- SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2001-2005)

Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin güvenliği alanında yaşanan çift başlılık ve koğuş sisteminin büyük sorunlara yol açtığı vurgulanarak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin iç ve dış güvenliğinin yalnızca Adalet Bakanlığı tarafından sağlanması amacıyla yasal düzenleme çalışması yapılacağı bildirilmektedir.

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

Kırsal alanda ve şehirlerde emniyet ve asayiş hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi konusundaki sorunların mülki idare amirlerinin koordinasyonu ile çözüleceği konusuna vurgu yapılmaktadır.¹²³

- DOKUZUNCU BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2007-2013)

Toplumsal ve kültürel alanlarda yaşanan hızlı değişim ve ekonomik dalgalanmalar ile iç göç ve buna bağlı olarak ortaya çıkan istihdam ve kentsel uyum sorunlarının yaşandığı bir ortamda, suç örgütlerinin bilgi ve iletişim teknolojilerinden de yararlanarak uluslararası ve organize şekilde faaliyette bulunmaları, başta terör olmak üzere örgütlü suçlarda bir artış eğiliminin ortaya çıkmasına neden olduğu ve iç güvenlik konusunun bu

¹²² DPT, (1995), 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-1999) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

¹²³ DPT, (2001), 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

dönemde de önemini koruduğu vurgulanmış, kolluk kuvvetleri arasındaki koordinasyon eksikliği, suçun oluşmadan önlenmesi amacıyla yürütülmekte olan istihbarat faaliyetlerinde ilgili kurumlar arasında yeterli eşgüdümün sağlanamaması ve delilden sanığa ulaşılmasına önemli girdi sağlayan kriminal altyapının güçlendirilerek ülke geneline yaygınlaştırılmamasının önemini koruduğu dile getirilmiştir.

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

Entegre Sınır Yönetimi konusunda hazırlanan Ulusal Eylem Planı çerçevesinde profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatının kurulması yönündeki hukuki ve kurumsal altyapı çalışmalarının sürdürüleceği kayıt altına alınmaktadır.¹²⁴

Özetle; her ne kadar Devlet Planlama Teşkilatı sekreteryasında hazırlanmakta ise de ana çizgileri açısından siyasal iktidarların etkisiyle oluşturulan kalkınma planlarında iç güvenlik alanında en çok vurgulanan ve altı çizilen alanın, örgütler arasındaki koordinasyon eksikliği ve görev sahası kavramından kaynaklanan mükerrer yapılanmaların olduğu görülmektedir. İlk planlarda bu alana çözüm olarak personel ve teknik alt yapı ile araç eksikliğinin giderilmesi önerisi getirilirken, son dönemde ve özellikle son iki

¹²⁴ DPT, (2007), 9.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) www.dpt.gov.tr /ekutup Erişim Tarihi 29.12.2007

kalkınma planında bu sorunun çözümü açısından örgütlerin işleyişini düzenleyen mevzuat bazında değişiklik yapılmasının gerekliliği öne çıkmaktadır.

III.4. AB Sürecinin İç Güvenlik Yapılanmamıza ve Örgütlerimize Etkileri

Bu alandaki mevzuatın içerisinde, Avrupa Birliği tarafından tam üye ya da aday ülkelerdeki askeri karakterli örgütlenmelere ya da mevcut iç güvenlik örgütlerinin yapısal pozisyonlarına yönelik olarak çıkarılmış hukuki bir belgeye (direktif, vs) rastlanmamaktadır. Bu alanın belki de tek istisnası sınır güvenliği alanındaki AB perspektifidir. Bu konunun ayrıntıları ilgili bölümde verilecektir. Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu Türkiye temsilciliği yetkililerinin beyan ve yaklaşımlarından, birliğin sınır güvenliği dışındaki konularda Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın (AGİT)¹²⁵ belgelerine atıfta bulunduğu ve bu belgeleri esas aldığı bilgisi edinilmiştir. Bu bilgiye dayanılarak yapılan incelemede, AGİT'in Budapeşte ve Moskova Zirveleri sonunda kabul edilmiş olan iki belgede konu ile ilgili hükümler bulunduğu görülmektedir.

10 Eylül-15 Ekim 1991 tarihlerinde Moskova'da gerçekleşen "AGİT'in İnsan Boyutu" konulu zirvede alınan kararlar arasında şu hükümler bulunmaktadır. Katılımcı ülkeler;

- Kendi askeri ve paramiliter güçlerinin, iç güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve polis, sivil otoritelerin etkin denetimi ve talimatı altında bulunduğunu garanti edecekler,
- İç güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve polis yanısıra, askeri ve paramiliter güçlerin faaliyetleri üzerinde icrai (yürütmeye ilişkin) denetim sağlayacak ve gerekirse bu denetimi güçlendirecekler,

¹²⁵ Teşkilatın doğuşundaki ilham kaynağı 1954 yılındaki SSCB'nin güvenlik ve iş birliği fikridir. Ancak bu öneri başlangıçta kabul görmemiştir. 1975 ağustosunda Helsinki Zirvesi ile başlayan AGİK süreci, 1994 yılında Budapeşte Zirvesi ile AGİT adı altındaki teşkilata dönüşmüştür. (Tahsin FENDOĞLU, "Güvenlik boyutu Bağlamında Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl:9, sayı:36, 2003, s.97-98)

- Bütün bu birim, hizmet ve faaliyetlerin yasama organı tarafından etkili bir şekilde denetlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapacaklar, eğer bu düzenlemeler mevcut değil ise, oluşturulması için gerekli adımları atacaktadırlar.

Sayılan bu hususların AB üyesi ülkelerde etkin biçimde icra edildiği, sivil makamların güçlendirildiği, Fransa örneğinde görüldüğü gibi polis birimlerinin iç güvenlik yönetiminde ayrıcalıklı olarak yetkilendirildiği gözlemlenmektedir. Ayrıca bu yapılarda profesyonel personel istihdamı neredeyse tamamlanmış durumdadır.

5-6 Aralık 1994 tarihlerinde Budapeşte’de yapılan “Yeni Dönemde Gerçek Bir Ortaklık” konulu AGİT zirvesinin sonunda kabul edilen belgede ise aşağıdaki hükümler yer almaktadır.

- Katılımcı devletler, istihbarat birimlerinin ve polisin yanısıra, askeri, paramiliter ve iç güvenlik birimlerinin demokratik siyasal denetimini, istikrar ve güvenliğin ayrılmaz bir unsuru olarak kabul ederler. Silahlı kuvvetlerin sivil halkla bütünleşmesinin ise demokrasinin önemli bir tecellisi olduğu anlayışını benimserler,
- Her katılımcı devlet; askeri, paramiliter ve güvenlik güçlerinin, kendilerine demokratik meşruiyet verilmiş bulunan anayasal kurumlar tarafından her zaman etkili bir şekilde denetlenmesini ve bu güçlere rehberlik edilmesini sağlayacaktır. Her katılımcı devlet, bu kurumların anayasal ve yasal sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini de kontrol edecektir. Bu devletler, askeri, paramiliter ve güvenlik güçlerinin anayasal çerçevede davranmalarını sağlamak üzere rollerini, görevlerini ve sorumluluklarını açıkça tanımlayacaktır,

- Her katılımcı devlet, uluslararası taahhütleri doğrultusunda, paramiliter güçlerinin, kuruldukları amacı aşar şekilde yetki kullanmalarını önleyici tedbirleri alacaktır.

Bu belgelerden de anlaşıldığı üzere, gerek AGİT ve gerekse Avrupa Birliği, üye ülkelerdeki yapılanmanın nasıl olduğu ile değil, **idari statülerinin ne derece sivil makamlara bağlı oldukları ile** ve görevlerin etkin ve demokratik mekanizmalara uygun bir tarzda yerine getirilip getirilmediği üzerinde durmaktadır. Bunun sağlanması için bir taraftan jandarma türü birimlerin görev ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması gereğini ifade etmekte, diğer taraftan bu birimlerin sivil idare tarafından etkin bir şekilde denetlenmesini gerekli görmektedir.

Çalışmanın Avrupa jandarmalarının incelendiği bölümünden de anlaşılacağı üzere, jandarmanın Türkiye'deki hukuki statüsü, Avrupa Birliği üyesi bazı ülkelerle benzerlik göstermekle birlikte, Jandarma Genel Komutanlığının Genelkurmay Başkanlığı ile olan hiyerarşik bağlantısı ve genel komutanının devlet yapısındaki statüsü, bu kurumun sivil otoritelerce denetlenme ve onlara karşı sorumlu olma keyfiyetini zayıflatmaktadır. Bunun temelinde ise, devlet sistemi içerisinde askeri makamların geleneksel ağırlığı ve Genelkurmay Başkanlığının fiili olarak sivil otoritenin etki ve denetiminden çok büyük ölçüde bağımsız olması yatmaktadır. Bir başka ifadeyle, jandarma tarzı birimler konusunda Avrupa ülkeleri ile Türkiye arasındaki fark, hukuki statü ve yapılanmadan çok, fiili sebeplerden kaynaklanmaktadır. Tam da bu noktada bu alanla ilgili şöyle bir tespit yapılabilir; AB müktesebatında, ülkemizdeki iç güvenlik alanındaki kurumsal yapılanmalara yönelik doğrudan bir söylem bulunmamakla birlikte, çok farklı başlıklar

altında sivil denetime açıklık, sivil otoriteye bağlılık, amaçları dışına çıkmalarının önlenmesi ve yasama organının denetimi noktalarına vurgu yapılmaktadır. ¹²⁶

İşlevsel anlamda ve iç güvenlik alanı olarak sayılabilecek alanlarda ise yüzlerle ifade edilebilecek kadar çok eşleştirme projesi yoluyla, sistemin AB'ye entegrasyonuna çalışılmaktadır. Fakat bu çalışma kapsamında daha çok iç güvenlik yeniden yapılandırmanın yapısal boyutu ele alındığından bu alanın ayrıntılarına girilmeyecektir.

III.5. AB Sınır Güvenliği Yaklaşımı (Sınır Polisi)

Avrupa Birliği sınır yönetimi ve güvenliği anlayışı;

- Büyükelçilik, konsolosluk gibi temsilciliklerinde vize müracaatları,
- Uluslar arası arenada sınır güvenliğini oluşturan alanlarda işbirliği yapılması,
- Komşu ülkelerle ikili işbirliğinin yapılması ve geliştirilmesi, birlikte sınır güvenlik önlemlerinin alınması,
- Sınır boylarında ve hudut kapılarında etkin güvenlik önlemlerinin alınması,
- Ülke içinde gerekli önlemlerin alınması,
- İlgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanarak, ortak ülke sınır güvenlik politikasının oluşturulmasını kapsamaktadır.

Sınırların en iyi şekilde korunması amacıyla, kara ve deniz sınırları ile hudut kapılarında, kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri ile hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınır dışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevlerin profesyonel tek bir kolluk birimi tarafından yürütülmesi öngörülmektedir.

Avrupa Birliği, dünyada var olan yasadışı göç güzergahlarının hemen hemen hepsinin nihai varış noktasıdır. Yasadışı göçe konu olan kişiler, sosyal hayat seviyelerinin artacağına

¹²⁶ www.osce.at/osze/html Erişim Tarihi:02.01.2008

olan inançları, ülkelerinde maruz kaldıkları baskılar, iş bulma ümitleri vb. sebeplerle AB ülkelerini hedef almaktadırlar. Bunun yanında, bazı AB ülkelerinde ucuz iş gücü arayışı, genç nüfusun az olması, daha önce gelenlerin akrabalık bağları gibi hususlar AB ülkelerine göçü tetiklemektedir. Üye ülkeler kendi içlerinde bu problemleri çözmek için bazı önlemler almaktadır. AB müktesebatı kapsamında bu konudaki temel belgeler şunlardır;

- Schengen Sistemi

Schengen Sistemi, 5 Avrupa ülkesinin 1985 yılında kendi aralarında imzaladıkları anlaşmaya dayanmaktadır. Ancak bu anlaşma 1990 yılında ayrı bir sözleşmeyle detaylandırıldıktan sonra yürürlüğe girmiştir. İç ve dış anıtlar, vize politikası, adli konularda işbirliği ve Schengen bilgi sistemi bölümlerinden oluşmaktadır. Sınırlarla ilgili düzenleme iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Schengen ülkeleri kendi içlerinde sınır kontrollerinden muaf tutulmaktadır. Diğer ülkelerle olan sınırlarında ise ortak politika ile belirledikleri standartlarda kontrol ve önlemlerini almaktadırlar. Günümüzde eski üye ülkelerden ikisi hariç hepsi ve yeni üye ülkeler bu sistem içinde bulunmaktadır. Schengen sistemi tamamen AB müktesebatına dahil edilmiştir.

Avrupa Birliğine yeni üye olan ve olacak olan ülkeler serbest dolaşım hakkını almak için belirlenen ortak standartlara ulaşmak zorundadır. Bunun tespiti Schengen müfettişlerinin ülkelerde yapacağı çalışmalar neticesinde ortaya çıkmaktadır.

- 1992 Tarihli Maastricht Antlaşması

İç sınırların kontrollerinin kaldırılmasını öngören serbest dolaşım, beraberinde çeşitli sorunlar getirmiştir. Ekonomik amaçla sağlanan serbest dolaşım ve sınır kontrollerinin olmaması AB düzeyinde suç (terör, organize) örgütlerinin faaliyetlerini bir yönüyle kolaylaştırmıştır. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht anlaşması ile topluluk bu yeni sorun karşısında bazı düzenlemeler getirmiştir. Ayrıca bu düzenlemeler arasında birliğin adalet ve içişleri alanında maddi yetki alanının belirlenmesi de yer almaktadır. Maastricht anlaşma metninin 6. başlığı altında adalet ve içişleri kapsamında düzenlemeler

yer almaktadır. Topluluğa yeni dahil olan ülkelerle beraber sınırlarının genişlemesi neticesinde vize, göç ve sığınma ile ilgili yeni problemler ortaya çıkmaktadır. Adalet ve iç işlerinde cezai ve polisiye konularında işbirliği kapsamında bu muhtemel sorunlar ele alınmaktadır. İç sınır kontrollerinin kaldırılması sonrası yine başka yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş, bu kapsamda Schengen anlaşması ile suçla mücadele yasal bir zemine oturtulmuştur.

- 1999 Tarihli Tampere Zirvesi

3. maddesinde, Avrupa Birliği'nin yasadışı göçü durdurmak ve bunu gerçekleştiren uluslararası suç örgütleri ile mücadele etmek için dış sınırlarının tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiği, 25. maddesinde de, Schengen müktesebatının Birliğe entegrasyonunun bir sonucu olarak, aday ülkelerin bu müktesebatı ve daha sonra bunun üzerinde inşa edilecek diğer önlemleri tamamen kabul etmek zorunda oldukları, gelecekte birliğin dış sınırlarının uzman eğitimi almış profesyonellerce etkili biçimde kontrolünün önemini vurgulanmaktadır.

- 1999 Tarihli Schengen Sözleşmesinin AB Müktesebatına Dahil Edilmesi

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1 Mayıs 1999 da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, Schengen Müktesebatını AB çerçevesinde entegre etmektedir. Schengen müktesebatını AB'nin genel çerçevesiyle bütünleştiren protokolün 8. maddesinde, yeni üye devletlerin Avrupa Birliğine katılım müzakerelerinin Schengen müktesebatı ve kapsamı dahilinde kurumlar tarafından alınacak diğer önlemler, katılım için aday olan bütün devletler tarafından tamamen kabul edilecek bir müktesebat olarak görülmesi gerektiği belirtilmektedir.

- 2002 Tarihli Schengen Katalogu

8 Şubat 2002' de Schengen Değerlendirme Grubu tarafından, aday ülkelere en iyi Schengen uygulamalarını tanıtmak, aynı zamanda üye ülkelerin de aynı standartlara ulaşmasını tavsiye amacıyla hazırlanan Schengen Katalogunun tavsiyeler ve en iyi uygulamaların tanıtıldığı B bölümünün, 1 nolu başlığı altında, sınır yönetiminin genel stratejisi ve risk

yönetiminin gerçekleştirilmesinde en iyi uygulama olarak; yetkili kamu makamının askeri olmayan, profesyonel sınır polisi / muhafız gücü olması, sınır kontrolleri ve denetiminin tek bir bakanlık altında, sınır yönetimini sağlayan aynı kurumun profesyonel görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

- Leaken Zirvesi 2001

Avrupa Konseyi, konsey ve komisyondan dış sınır kontrolünden sorumlu birimler arasında işbirliği düzenlemelerini gerçekleştirmelerini ve dış sınırları kontrol edecek bir düzenek veya ortak hizmetlerin yaratılabileceği koşulları incelemelerini istemektedir.

- Sevilla Zirvesi

Avrupa Konseyi tarafından, yasadışı göçle mücadele etmek için alınacak önlemlerin önemi, dış sınırların eşgüdümlü ve entegre yönetiminin aşamalı olarak başlatılması ve birliğin üçüncü ülkelerle ilişkilerine göç politikasının entegrasyonunun önemi özellikle vurgulanmıştır. Bu çerçevede, üye devletlerin dış sınırların yönetimi planını kısa bir süre önce onaylamış olmasını övmekte ve yasadışı göçle mücadele için gerekli önlemlerin alınmasının AB'nin daimi ve uzun süreli bir hedefi olduğunu hatırlatmaktadır.

Avrupa Birliğinin Türkiye'ye yönelik değerlendirmeleri incelendiğinde, birliğin üyelik sürecinde Türkiye'den sınır güvenliği anlamında beklentileri daha iyi anlaşılacaktır.

- AB adalet ve içişleri uzman heyetinin raporunda Türk uzmanlar, AB standartlarında sınır güvenliği, pasaport kontrolü ve sınır koruma işlemlerine ulaşmaya davet edilmiş, sınır konularında atılacak adımların AB standartlarında olması gerektiği hususlarına yer verilmiştir. Raporun devamında, AB standartlarına göre, kara ve deniz sınırlarının gözetimi ile hudut kapılarının kontrolü görevlerinden sorumlu, askeri olmayan profesyonel bir yapılanmanın zorunlu olduğu belirtilerek, uyuşturucu ve insan kaçakçılığı gibi suçlarla mücadelenin de, bu profesyonel birimin sorumluluğunda olması gerektiği vurgulanmaktadır.

- 20-21 Mart 2002 tarihlerinde Brüksel’de yapılan toplantıda, Schengen sistemine göre askeri olmayan profesyonel sivil bir sınır biriminin kurulmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

- 2001 yılı Katılım Ortaklığı belgesinde, sınır yönetimini güçlendirme ve Schengen sistemine uyumlu hale getirilmesinin gerekliliği ile kamu yönetimi açısından gerekli düzenlemelerin yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Yukarıda verilenler ve devamında Türkiye Cumhuriyeti adına hükümet yetkililerinin altına imza koydukları çok sayıdaki belgede de belirtilen istekler doğrultusunda düzenlemelere ve bildirimlere yer verilmektedir. Özetle; üyeliğin gerçekleşmesi durumunda Avrupa Birliğinin doğu sınırlarını oluşturacak olan ülkemiz sınırlarının korunması alanında AB’nin öngördüğü düzenleme **sivil, siyasi otoriteye bağlı, profesyonel tek bir kolluk birimidir**. Ve bu düzenleme Sınır Polisi olarak ifade edilmektedir. Son olarak 2003 tarihli Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesinde; yukarıda özetlenen istek teyit edilerek, AB kaynaklarından sağlanan mali yardımlar paralelinde aşamalı olarak sınır polisi sistemine geçilmesinin yararlı olacağı vurgulanmıştır.¹²⁷

Yapılan bu tespit doğrultusunda 10 Haziran 2004 tarihli Dışişleri Bakanı onayı ile “Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü” kurulmuş ve hazırlanan Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı kapsamında Fransa lider ülke, İngiltere ortak üye ülke konumundadır. Çalışmaya ilgili kuruluşlar olan Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı katılmaktadır. Strateji Belgesinin uzun vadeli hedefler başlığı altında nihai hedef olarak; **sivil, siyasi otoriteye bağlı, profesyonel tek bir kolluk birimine** ulaşılması

¹²⁷ 27/03/2006 tarihli TÜRKİYE’NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ STRATEJİSİNİN UYGULANMASINA YÖNELİK EYLEM PLANI GELİŞTİRİLMESİNE DESTEK PROJESİ

hedeflenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, ülkemizde iç güvenlik alanında ciddi bir yapısal dönüşüme yol açacağı muhakkaktır.¹²⁸

III.6.Son Dönemde Mevzuatımızda Yapılan Değişiklikler

III.6.1.Belediye Kanunundaki Değişiklikle Bazı Yetkilerin Yerel

Yönetimlere Devri

Bu alanda yapılan değişiklikler iki yasa metni içerisinde düzenlenmiştir.Bunlar; 5393 sayılı Belediye kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunudur.Yine bu alanda yapılan düzenleme paralelinde 2559 sayılı PVS Kanununda değişiklik getiren bir düzenleme de umuma açık yer niteliğindeki iş yerleri ile ilgili düzenlemelerdir.

Yapılan iki yasal düzenleme içerisinde genel kabule göre iç güvenlik hizmeti olarak algılanan trafik düzenleme ve denetleme işlevi alanında yapısal değişikliğe yol açabilecek bir yenilik getirilmiştir. Belediye sınırları içerisinde Büyükşehir belediyelerine ve diğer belediyelere trafik yetkisi verilmiştir.

3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye kanununun görev ve yetkileri düzenleyen 14.maddesinde sayılan görevlerin arasına “şehir içi trafik” ibaresi eklenmiştir.¹²⁹

Yine aynı kanunun 15. maddesinin p bendinde de yetkiler arasına “kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yapmak “ ibaresi

¹²⁸ Şenol ARSLAN, (2005), “Sınır Güvenliğinde Avrupa Birliği Standartları Ve Ülkemizde Yapılan Çalışmalar”, *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl:11, Sayı:46, s.80-84

¹²⁹ 3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı belediye Kanununun görev ve yetkileri düzenleyen 14.maddesinde “Belediye mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; **şehir içi trafik**; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000 i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.” denilmektedir

eklenmiştir.¹³⁰ Bu düzenlemelere ek olarak 10/7/2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda bu belediyelere daha önce İl ve ilçe Trafik komisyonları eliyle yürütülen ve genel esasları itibarı ile trafik düzenlemesinin ana hatlarını belirleme amaçlı yetkiler devredilmiş ve “Ulaşım Koordinasyon Merkezleri” bünyesinde toplanmıştır. Bu düzenlemelerle belediyelerin bu alandaki etkinliği ciddi şekilde arttırılmıştır.¹³¹

Belediye Kanunu kapsamında değişikliklerle yol açılan ikinci algı ve uygulama farklılığı ise özellikle PVS Kanunu ile ifadesini bulan umuma açık yer kavramı ile ilgilidir. 24/11/2004 tarih ve 5259 sayılı değişiklik ile gelen noktada, ilgili kanunda umuma açık yer olarak tanımlanan tüm içkili ve içkisiz eğlence yerlerinin ruhsatlandırılmasındaki daha önce polis ve jandarmaya ait olan yetki, belediye sınırları içerisinde belediyelere devredilmiş, bu alanda kolluğun yetkisi emniyet ve asayiş yönünden görüş bildirmekle sınırlandırılmıştır. Denetleme yetkisi kapsamında kolluk tarafından tespit edilen mevzuata aykırılıklar için işlem ve ceza tespit yetkisi de bu değişiklikle ilgili belediyelere devredilmiştir.¹³²

Mevzuatımızdaki değişikliklerin iç güvenlik alanına etkileri konusunda, bölümün belediye mevzuatı ile ilgili olan bu bölümünde incelenen bu iki temel değişiklik ile, özellikle trafik alanında, iç güvenlik hizmeti olarak algılanma noktasında genel kabul gören ve fakat yerel yönetimlere devri konusu sürekli tartışılan bir alanın yani trafik

¹³⁰ 3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı belediye Kanununun 15/p bendinde “ Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek” ibaresi bulunmaktadır.

3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı BELEDİYE KANUNU R.Gazete : Tarih: 13/7/2005 Sayı: 25874 Düstur:Tertip: 5 Cilt : 44

¹³¹ 10/7/2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir belediye Kanunu 9. maddesi

¹³² PVS Kanunu madde 6 ve 7 (24/11/2004-5259/1 ile değiştirilen)

düzenleme ve denetlemenin belediyelerce yapılabilmesinin hukuki zemini oluşmuştur denilebilir.

Bu düzenlemeler kapsamında ikinci bir değişiklik yapılan alan da aslında polis ve jandarma mevzuatında önemli bir yer tutan ve genel güvenlik, genel adap ve ahlak gibi kavramlarla özdeşleşmesi nedeniyle ilgili örgütlerce önleyici iç güvenlik hizmeti olarak önemsenen umuma açık yerlerle ilgili düzenlemedir. Bu düzenleme ile aslında bu alanda da belediyelerin etkinliği ciddi düzeyde arttırılmıştır. Ruhsatlandırma ve cezalandırma gibi, denetlenme dışındaki bu iki önemli alanda, yetki neredeyse tamamen belediyelere devredilmiştir. Bu düzenlemeler gerçekte pek çok çağdaş Avrupa ülkesinde uzun yıllardan bu yana yerel yönetimler tarafından veya yerel polis tarafından yapıla gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında aslında kanun koyucu iç güvenlik hizmetinin yerelleşmesi yönünde adımları dolaylı olarak atmaya başlamıştır demek yanlış olmayacaktır.

III.6.2. Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü

İlgili bölümlerde de aktarılmaya çalışıldığı gibi iç güvenlik yapılanmamızın karakteri ve mevcut işleyişten kaynaklanan sorunlardan özellikle koordinasyon eksikliğinin giderilmesi ve bu amaçla ilgili kurumlar ve bakanlıklar arası uyumu sağlamak, bu alanlarda ortak politikalar üretilmesine yönelik çalışmalar yapmak üzere oluşturulan Başbakanlık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, 30 Mayıs 2006 tarihli yasal düzenleme ile oluşturulmuştur.¹³³ Kurumun doğrudan Başbakana yani Türk idari yapısı içerisinde en üst düzey siyasi yönetime bağlı olarak teşkilatlandırılması da bu alandaki uyum sorununun en üst düzeyde aşılmaya çalışılmasının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Gözden kaçırılmaması gereken bir diğer önemli husus da, kurumun ismi GİGM olsa da, görevinin

¹³³ Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 5508 sayılı Kanun ile Başbakanlık Teşkilatı içinde Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü'nün tesisine hükmolunmuştur.

güvenlik hizmeti icra etmek değil, Başbakanlık düzeyinde güvenlik kuruluşlarının belli konularda koordinesi, Başbakanlık düzeyinde güvenlik politika ve tekniklerinin geliştirilmesi ve Başbakanlık düzeyinde siyasal nitelikli bilgilendirme belgeleri üretimi olmasıdır.

Yasal düzenlemenin ayrıntılarından yapılacak bir tahlil ile GİGM'ne verilen çalışma alanı şöyle özetlenebilir;

- İç Güvenlik,
- Dış Güvenlik,
- Terörle Mücadele,
- Sıkıyönetim, koordinasyon ve sekreteryaya hizmetleri,
- Strateji Geliştirme.

GİGM bu gün itibarı ile faaliyette olup, henüz yasal düzenlemenin ayrıntılarına açıklık getirmek gayesiyle yapılması gereken diğer yönetmelik ve daha alt düzey düzenlemeler çıkarılmamıştır. Dolayısıyla kurumun bu gün itibarı ile teşkilatlandırılmasına dair bir düzenleme de bulunmamaktadır. İşleyişi esnasında aksaklık yaşanmaması açısından düzenlenmesi oldukça önemli olan bir alan, 4963 sayılı yasa çerçevesinde yapılan değişiklik sonrası, Genel Müdürlüğün işleyişinin Milli Güvenlik Kurulu mevzuatı ile uyumlu hale getirilmesinin gerekliliğidir. Zira bu değişiklik ile kurulda alınan kararların Bakanlar Kuruluna sunulması ve kabulü halinde uygulanmasının koordinasyon ve izlenmesi görevleri de MGK bünyesinden çıkartılmış, bu iş için bir Başbakan Yardımcısı görevlendirilmiştir. Bu noktada ise, bu alanın GİGM bünyesine verilmesi ya da Genel Müdürlük bünyesinde bir alt birim tarafından yürütülmesi gerekecektir. Henüz düzenleme yapılmayan alanlardan birisi de bu alandır.¹³⁴

¹³⁴ GİG Müdürlüğü görevlisi Abdullah AKKAYA ile 04.01.2008 tarihinde yapılan görüşme

Bu açılardan ve kuruluşunu gerektiren yaklaşımdan da anlaşılacağı üzere, GİGM idari yapımız içerisinde iç güvenliğe yönelik icrai bir görev yapmakla yükümlü olmamakla beraber, gerçekleştireceği strateji geliştirmeye yönelik çalışmaları ile koordinasyon görevi göz önünde tutulduğunda, iç güvenlikte yeniden yapılanma çalışmalarına en üst düzeyde etki edebilecek bir kurum olarak değerlendirilebilir.

III.6.3. Adli Kolluk Kavramı ve CM Kanunu Çerçevesinde Değişim

Avrupa Birliğine uyum süreci çerçevesinde müktesebattaki insan temel hak ve hürriyetleri alanındaki düzenlemeler temelinde ceza yargısı sistemimiz başta olmak üzere, pek çok alanda oldukça köklü, hatta radikal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunlardan pek çoğu, iç güvenlik örgütlerimizin çalışmalarına ve yapılarına dolaylı etki etmişse de, 2004 yılı içerisinde Ceza Muhakemesi alanında yapılan değişiklik ilk kez kurumsal anlamda adli kolluk kavramını hukuk metinlerimize yerleştirmesi açıdan oldukça büyük önem taşır. Akabinde bu kanun kapsamında adli kolluk alanındaki düzenlemelere açıklık getirmek ve ayrıntılarını açıklığa kavuşturmak için Adli Kolluk Yönetmeliği yayınlanmıştır. Bu alan Türk ceza yargısı sistemi içerisinde ve özellikle adli otoriteler ile kolluk otoriteleri arasında uzun yıllar tartışma konusu olarak önemli bir yer tutmuştur. Bu tartışmanın temelinde ise, aslında kolluğun adli fonksiyonunu düzenlemenin ötesinde farklı gerekçelerle, tamamen adalet teşkilatının veya adli otoritelerin emrinde yeni bir birim oluşturulması fikri yatmakta idi. Ceza Muhakemesi Kanunu çerçevesinde yapılan kolluğun adli fonksiyonuna ilişkin düzenlemeler bu tartışmanın gündemden kalkmasını sağlamış olması açısından önemlidir.

III.6.3.1. Adli Kolluk Alanındaki Düzenlemeler

04.12.2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile adli kolluk örgütü olarak yapılandırılmış olan polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza

birimlerinin kendi sorumluluk alanlarında ve yetkili oldukları konularda suç oluşması durumunda, adli kolluk olarak görev yapacakları belirtilmektedir.¹³⁵ Yine aynı yasa çerçevesinde, anılan kolluk görevlilerinin adli görevleri dışında kendi amirlerinin emrinde olduğu hususuna vurgu yapılmak suretiyle de kolluk örgütlerimizin adli yetkilerinin ve görevlerinin ayrı bir örgütlenmeye gidilmeden kolluğun adli fonksiyonu olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Yasa doğrultusunda çıkartılan Adli Kolluk Yönetmeliği ile konunun ayrıntıları düzenlenmiştir.

III.6.3.2. İletişim Tespiti Alanındaki Düzenlemeler

Ülkemizde özellikle son on yıllık dönem içerisinde günlerce hatta aylarca kamuoyunun gündemini meşgul eden ve iç güvenlik kurumlarının neredeyse bir birlerinin hasmı gibi algılanmasına yol açan iletişim tesbiti, yani daha anlaşılır ifadesi ile telefon ve diğer araçlarla yapılan görüşmelerin dinlenmesi temelli skandallar sıklıkla yaşanmıştır. Bu olayların yarattığı olumsuz hava ve hizmetteki aksaklıklarla bu alandaki keyfi uygulamaların önüne geçmek maksadıyla yapılan yasal düzenlemeler sonucu aslında iletişimin tesbiti gibi iç güvenlik alanında hem önleyici hem de adli kolluk işlevleri açısından hayati önemi olan bir işlev, düzene sokulmakla kalmamış, bu yolla aslında oluşturulan yeni çatı kurum bünyesinde, bu alandaki eş güdüm de sağlanmıştır. CM Kanununun 135. maddesi ile, bir suç dolayısı ile yapılan soruşturma ve koğuşturmada şüpheli veya sanığın iletişiminin dinlenebileceği ve tespit edilebileceği düzenlenerek, aynı madde kapsamında bu suçlar tek tek sayılmıştır. Benzer bir düzenleme ile PVS Kanununun ek 7. maddesi ile polise ülke çapında, jandarmaya ise kendi kanununda sadece kendi

¹³⁵ 4/12/2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi kanununun Adli Kolluk ve Görevlerini düzenleyen 164. maddesinin 1. fıkrasında; "Adli kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8, 9 ve 12 nci maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7 nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 4 üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder. Şeklinde bir tanımlama getirilmiştir.

sorumluluk sahasında tanınan istihbarat yetkisi çerçevesinde de önleme maksatlı olarak iletişim tespiti ve dinleme yetkisi hakim kararına bağlı olarak verilmiştir. Bu düzenlemeler paralelinde PVS Kanunu ile her iki yasal dayanakla yapılacak olan dinleme ve tespit işleminin yerine getirilmesindeki aksaklık ve olası suistimalleri önlemek üzere; bu hizmetin Telekomünikasyon Kurumu bünyesinde, Kurum başkanına doğrudan bağlı "Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı" adıyla kurulan tek bir merkezden yürütüleceği karara bağlanmıştır.¹³⁶ Yine aynı ek maddede bu başkanlık bünyesinde Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığının da temsilci bulunduracağı kayıt altına alınarak, örgütsel anlamda olmasa da istihbarat faaliyetinin önemli bir unsuru olan iletişim tespiti ve dinlemesi alanında eş güdüm sağlanmış olmaktadır.

IV. BÖLÜM: YENİDEN YAPILANDIRMANIN KAPSAMI VE YÖNTEMİ

Çalışmanın bu bölümüne kadar olan kısmında, öncelikle iç güvenlik ve yeniden yapılandırma kavramlarının teorik çerçevesi çizilmiş, bir sonraki aşamada içinde yaşadığımız alanın dışındaki çağdaş dünya olarak tanımlanan Avrupa ülkelerindeki ve arkasından ülkemizdeki iç güvenlik örgütlerinin oluşum ve gelişim süreçleri incelendikten sonra, oldukça radikal bir yöntemle gerçekleştirilmiş bir iç güvenlik yeniden yapılandırması olan Belçika Polis Reformu ayrıntıları ile ele alınmıştır. Yine son bölümde ülkemizde bu alandaki yeniden yapılandırma niteliği taşıdığı düşünülebilen ve iç güvenlik yapılanmamıza yönelik değişim içeren yaklaşım ve çalışmalar ele alınmıştır. Bu yapılırken, temel olarak bu alandaki literatür taranmış ve çok az sayıda da olsa makale incelenmiş, ilgili yasal metinler incelenmiştir. Ancak bu alanda çalışmanın en önemli zorluğu, iç

¹³⁶ PVS Ek 7. madde (ek fıkra)

güvenlik yapılanmamıza bütüncül bir perspektiften bakarak yapılmış bir çalışmanın olmaması ya da olanların da genellikle polis örgütünün reformunu konu alan ya da alandaki yeniden yapılanma ihtiyacına çok daha teorik açıdan ve zihinsel modernizasyon şeklinde bakan çalışmaların olmasıdır.

Bu sıkıntının aşılması, çalışma sonunda iç güvenlik örgütlenmemizin yeniden yapılandırılmasına yönelik somut bulgu ve önerilere ulaşılabilmesi adına, alandaki otorite olarak tanımlanabilecek az sayıdaki yetkin kişi ile görüşme yapılmıştır. Görüşülen kişiler ekli görüşme metinlerinden de anlaşılacağı gibi;

- 2 siyasetçi, politika üretici (Dengir M. M. FIRAT ve Fikri SAĞLAR)
- 2 Akademisyen (Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyeleri Doç. Dr. İbrahim CERRAH ve Yardımcı Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK)
- 1 mülki idare yöneticisi kökenli üst düzey bürokrat (Güvenlik İşleri Genel Müdürü Muammer TÜRKER)
- 2 üst düzey polis müdürü (EGM istihbarat dairesi eski başkanı Sabri UZUN ve Mersin il emniyet müdürü Süleyman EKİZER) den oluşmaktadır.

Bu kişilerin dışında, görüşme talebinde bulunulan 2 üst düzey jandarma subayı görüşme talebine olumsuz yanıt vermişlerdir. Yapılan görüşmede sorulan sorulara verilen cevaplar, çalışmanın bulgular ve öneriler bölümünde yapılan tespitler için diğer bölümler hazırlanırken literatür ve mevzuat taraması yoluyla elde edilen verilerle birlikte değerlendirilecektir.

IV.1. Bulgular

IV.1.1. İç Güvenlik Örgütlerinin Hizmet Alanının Belirlenmesi

İç güvenlik kavramı genel ifadelerle, fertlerin ve toplumun güvenlik içinde olması, sağlıklı, barışık bir ortamda ve refah içinde yaşamlarını sürdürebilmeleri şeklinde tarif

edilmektedir. İç güvenlik hizmeti, geleneksel olarak hukukun uygulanması ve düzenin sağlanmasını ifade eder. Hukukun uygulanması yaklaşımının içerisinde işlenmiş suçların aydınlatılması ve suçluların ceza adalet sistemine teslimi konuları girmektedir. İşlenmekte olan, yani ceza hukuku anlamında hazırlık ve icra hareketleri başlamış olan suçlara müdahale ederek önlemek de yine hukukun uygulanması içinde değerlendirilebilir. Hazırlık hareketi bile başlamamış, ancak ileride işlenmesi olası olan suçların ortaya çıkmasının çeşitli tedbirlerle engellenmesi ise, suç önleme olarak adlandırılmaktadır ki bu konu, düzenin sağlanması fonksiyonunun bir parçasını oluşturmaktadır. Bu yaklaşım daha ziyade genel güvenliğin ve asayişin sağlanması anlamında yapılan bir tanımlamadır. Kavrama biraz daha geniş açıdan bakıldığında afet yönetiminden, sosyal güvence boyutuna kadar çok geniş bir alan aslında kişilerin kendilerini güvende algılamasının sağlanması anlamında iç güvenlik kavramı içerisinde düşünülebilir. Çalışmanın genel perspektifi içerisinde ele alınan iç güvenlik kavramı, birinci yaklaşım esas alınarak düzenlenmiş ve incelenmiştir. Bu alanda yapılan literatür taraması ve hukuk metinlerinin incelenmesinde, özellikle İçişleri Bakanlığı ile polis ve jandarmanın işleyişine yönelik yapılan düzenlemelerde iç güvenlik hizmeti alanının tanımlanmasına dair net ifadeler bulunmadığı anlaşılmaktadır. Hatta bunun da ötesinde kendi içerisinde ve kamu yönetimi öğretimimizle çalıştığı pek çok alan bulunmaktadır.

Genel kolluk olarak yaygın kabul gören polis ve jandarma örgütlerinin yerine getirdikleri hizmetlerin, iç güvenlik hizmeti olarak algılanmasında hiçbir tereddüt bulunmamaktadır. Bu alanlar belirtilen iki örgütün hizmet sahası olan yerleşim yerleri ve kırsal alanlardaki genel suç önleme, kamu düzeninin sağlanması, adli kolluk işlemleri ile devlet güvenliğine yönelik faaliyetler kapsamında siyasi görevler, bunun paralelinde yapılan istihbarat faaliyetleridir. Mevzuatımızda 50'li yıllara kadar gümrük muhafaza

hizmetinin askeri bir yapılanma şeklinde iç güvenlik hizmeti olarak algılanması, buna benzer bir şekilde kara sınırlarının korunmasının yaklaşık 20 yıl öncesine kadar jandarma örgütünün görevleri arasında algılanıyorken, Kara Kuvvetlerine aktarılması ve halen bu devrin gerçekleştirilmediği bölgelerin olması dikkate alındığında, temel iç güvenlik yaklaşımımızın bu alanları içerdiği rahatlıkla söylenebilir. Bu alanların yanısıra yasal düzenlemelerimize göre ceza ve tutukevlerinin dış güvenliği hizmeti, trafik düzenleme ve denetleme görevi, karasularımızın ve deniz sınırlarımızın korunması görevi ile hudut kapılarımızdaki genel güvenlik ve ilgili mevzuatla düzenlenmiş hizmetler farklı düzenlemelerle iç güvenlik hizmeti olarak belirtilmiş ya da ilişkilendirilmiştir. Bu alandaki belirsizliği gidermek amacıyla, görüşme soruları içerisinde buna yönelik sorular yerleştirilmiş olup, görüşülen kişilerin tamamının iç güvenlik hizmeti olarak saydığı alanlar şu şekilde ifade edilmiştir;

- Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmeti, yani mevcut durumda polis tarafından yapılan görev,
- Kırsal alandaki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmeti, yani mevcut durumda jandarma tarafından yapılan görev,
- Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatımızdan kaynaklanan hizmetler yani, mevcut durumda pasaport polisi tarafından yapılan görev,
- Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri yani, mevcut durumda jandarma ve polis tarafından yapılan görev,
- Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti,

- Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti, yani mevcut durumda sahil güvenlik tarafından yapılan görev,
- İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti.

Bu sayılan hizmetlerin iç güvenlik hizmeti olduğuna dair yaklaşım, görüşülen kişilerin tamamında ortak kabul görmüştür. Aynı zamanda yürürlükteki mevzuatımızda da değişik düzenlemeler içerisinde bu hizmetleri yerine getiren kurumlara yönelik iç güvenlik örgütü veya kolluk örgütü olduklarına dair yaklaşımlar bulunmaktadır.

Bu alandaki bulguların gruplanmasında ikinci olarak, görüşülen kişilerin iç güvenlik hizmeti algılamasında ortak kanaate ulaşılamayan, yani farklı yaklaşımların sergilendiği alanlara değinilecektir. Bu alanlar şu şekilde ifade edilmiştir;

- Ceza ve tutukevlerimizin dış güvenliği hizmeti,
- Ceza ve tutukevlerimizin iç güvenliği hizmeti,
- Kara sınırlarımızın korunması hizmeti,
- Gümrük muhafaza hizmeti,
- Trafik düzenleme ve denetleme hizmeti.

Verilen cevapların ayrıntıları incelendiğinde özetle; ceza ve tutukevlerinin dış güvenliğinin ve iç güvenliğinin sağlanması hizmeti sorusuna verilen cevaplarda, iç güvenlik hizmetine dahil edilmesinin gerektiğinin yanısıra, bu hizmetin bir adli infaz hizmeti olması nedeniyle idarenin görev alanına sokulmasının yanlış olacağı görüşü dile getirilmiştir. Kara sınırlarımızın korunması sorusuna verilen cevaplarda, büyük çoğunlukla, bunun bir iç güvenlik hizmeti olduğu kanaati olsa da, bir iç güvenlik örgütü için fazlaca hacimli ve ağır bir görev olabileceği de ifade edilmiştir. Gümrük muhafaza hizmetine yönelik yapılan değerlendirmede görüşülen kişilerin dörde üç oranında bu hizmeti iç güvenlik hizmeti olarak algıladıkları ve son olarak trafik hizmeti sorusunda 1

görüülen dışında tümünün bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi fikrinde oldukları, ancak şehirler arası yollarda bu alanda iç güvenlik örgütünün hizmet vermesi fikrinde oldukları görülmüştür.

IV.1.2. Yeniden Yapılandırma Gereksiniminin Nedenleri

Görüşme yapılan kişilerin tamamı, bir yeniden yapılanma ihtiyacımızın olup olmadığına dair fikirleri sorulduğunda; bu alanda bir yeniden yapılanma ihtiyacı olduğunu belirtmişlerdir. Bunun yönteminin nasıl olması gerektiği ileride ilgili bölümünde ele alınacaktır. Ancak bu aşamada çalışmanın genelinde de değinilen ülkemizdeki iç güvenlik örgütlenmesinin karşı karşıya olduğu sorunlar ve AB üyelik süreci çerçevesinde değişimi zorunlu kılan nedenler incelenerek, elde edilen nedenler maddeler halinde ele alınacaktır.

IV.1.2.1. Sınır Güvenliği Sorunu

Ülkemizin coğrafi konumu nedeniyle oldukça uzun ve sorunlu denebilecek bir kara sınırimız vardır. Sekiz ülke ile 2949 kilometrelik bu sınır, bölgemizde yaşanan savaşlar, iç çatışmalar ve 30 yılı aşkın süredir mücadele ettiğimiz, büyük oranda komşularımızın düşmanca tavırlarından ve son dönemdeki otorite boşluğundan beslenen PKK terörü de göz önüne alındığında ülkemiz için düzenlenmesi ve güvenli hale getirilmesi zorunlu olan alanlardan biri ve en önde gelenidir. Mevcut yapımız gereği, ülkemizde kara sınırlarımızın korunması görevi büyük oranda Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Bu alandaki mevcut düzenleme öncesinde ise, bu görevin jandarma sınır birlikleri eliyle yapılması söz konusu idi. Gerçekleştirilen yetki ve görev devri çerçevesinde, hali hazırda devir işlemi tamamlanamadığı için jandarma tarafından korunan kara sınır bölgelerimiz de mevcuttur.

Ancak bu alanda karşımızda bizi değişime zorlayan iki temel etken durmaktadır. Bunlardan birincisi; sınırlarımızın gerek insan ticareti yani göçmen kaçakçılığı, gerek

emtia yani gümrüğe tabi maddelerin kaçakçılığı ve gerekse terör örgütü mensuplarının giriş çıkışı anlamında güvenli ve korunuyor olmaktan uzak olması nedeniyle bu alanda hissedilen iyileştirme ihtiyacıdır. İkinci etken ise; AB'nin sınırların korunması işinin tam anlamıyla sivil, profesyonel ve sivil otoriteye bağlı bir polis gücü tarafından yerine getirilmesine yönelik talepleri ve bizim bu talebi yerine getireceğimizi, entegre sınır yönetimi ulusal eylem planında ülkenin başbakanının imzası ile taahhüt etmiş olmamızdır. Bu açılardan bakıldığında, sınır güvenliğinin sağlanması ve bu alandaki düzenlemelerin ve bu işin bir iç güvenlik hizmeti olarak algılanmasının doğruluğu ve gerekliliği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Bunu teyit eder nitelikte olarak çalışma kapsamında görüşme yapılan kişilerin büyük çoğunluğu, bu alanı bir iç güvenlik hizmeti olarak değerlendirmişlerdir.

IV.1.2.2. İç İstihbarat Karmaşası

Ülkemizde istihbarat alanındaki mevcut yapısal düzenlemeye göre; iç güvenliğe yönelik önleme ve adli işlem amaçlı istihbarat görevi temelde polis ve jandarmaya verilmiş görevlerdir. Bu noktada istihbarat alanındaki yetki paylaşımında görev sahası kavramına da yasayla düzenleme getirilmeye çalışılmış ve bu maksatla bu örgütlerin görev ve yetkilerini düzenleyen yasalarda **polise ülke genelinde, jandarmaya ise kendi sorumluluk sahasında** istihbarat çalışması yapma yetkisi verilmiştir. Bu yolla kanun koyucu aslında iç güvenliğe yönelik istihbaratın çatısını, polisin örgütlenmesi altında toplamaya ve sivil bir güç olarak polisi öne çıkarmaya çalışmıştır. Ancak, uygulamada bu durum hiç de böyle gerçekleşmemektedir. Gün geçmemektedir ki, istihbarat kaynaklı bir skandal yaşanmasın. Son dönemde akıllarda kalan ve vatandaşın devletine olan güvenini sarsacak boyutlarda önem taşıyan bazı olayları hatırlarsak, bu alandaki karmaşa ve rekabetin ülkemize verdiği zararlar daha iyi anlaşılabilir. Hrant (Fırat) DİNK'in öldürülmesi öncesi yapılan ihbarların jandarma istihbarat birimleri tarafından dikkate

alınmaması, yine aynı olayda her iki kurumun da bu alanda çalışma yapıyor olmasına rağmen olayın önlenememiş olması, kamuoyunda Şemdinli olayı olarak bilinen olayda jandarma istihbarat birimi görevlilerinin polis sorumluluk sahasında vatandaş tarafından suç üstü yakalandıkları olay, çok yakın geçmişte yaşanan ve bu alandaki karmaşayı ortaya koyması açısından çok net iki örnektir. Gazete arşivleri taranarak bile buna benzer onlarca olaya ulaşılabilir. Tüm bunlar göstermektedir ki, ülkemizde iç güvenliğe yönelik istihbarat alanında yasal olarak düzenlemeye gidilmiş olsa bile, uygulamada sorun yaşanmaktadır. Kaldı ki, bu alanı sorumluluk sahasına indirgenecek düzeyde düzenlemeye çalışmak bile aslında sorunun kabullenildiği anlamına gelmektedir. Görüşme yapılan kişilerin tamamı, iç istihbarat görevini iç güvenlik örgütlerinin hizmet alanı olarak nitelemiş, bunun yanında Milli İstihbarat Teşkilatının görev ve fonksiyonunun bu alanı da kapsayabileceğini ve bunun da aslında alanın otokontrolü açısından gerekli olduğunu belirtmişlerdir.

IV.1.2.3. Görev Alanı Karmaşası

İç güvenlik örgütlerinin görev alanı olarak tanımlanabilecek alanda hizmet ve görevlerin yürütülmesinde, yasayla verilen yetkilere dayalı bir görev bölüşümünün dışında, aynı görevlerin farklı coğrafi alanlarda farklı örgütler tarafından yapılıyor olması da bu günkü iç güvenlik yapılanmamızın temel sorunlarından bir tanesidir. Esas itibarı ile kanun koyucu her ne kadar genel güvenliğin ve asayişin sağlanmasında temel yapı olarak polis örgütünü esas almışsa da, bu düzenlemenin yapıldığı dönemdeki sayısal yetersizlikler ve fiziki şartlar nedeniyle jandarma sorumluluk sahasına bırakılan polis sahası dışındaki yerler, bugün için artık şehir içi denebilecek statüdedir. Bunlara en belirgin bir kaçını örnek vermek gerekirse; Ankara ilimizin Çay Yolu, Oran semtleri ile Bilkent ve ODTÜ Üniversiteleri kampüsleri ile Marmaris, Fethiye ve Bodrum gibi pek çok turistik beldenin çevre mahalleleri, İstanbul'un çok sayıda ilçesi hali hazırda jandarma sorumluluk

sahasında bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın devir yönünde girişimlerine rağmen bu alanlarda yetki devri gerçekleştirilememektedir. Bu ikili görev sahası ayrımı beraberinde, sorumluluk sahası ihlallerini de getirmektedir. Şehir merkezlerinde jandarmanın yaptığı operasyonlara dair görüntüleri izleyen vatandaşlar için bu durumu açıklamak oldukça zor olmalıdır. Zira bu görüntüler vatandaşın güvenlik kuvvetlerine duyduğu güvenin sorgulanmasına da yol açabilmektedir. Bu çekişme ve rekabet zemininde oluşan bir diğer sakınca da; örgütlerin bir birlerinden habersiz çalışmaları sonucu ortaya çıkan iş gücü ve maddi kaynak israfıdır. Bu alanda düzenleme yapmak adına her iki örgütün işleyişini düzenleyen yönetmelikler ve çok sayıda genelgeler yayınlanmış olması da bu durumun tespiti niteliğindedir. Yapılan görüşmelerin tamamında bu alanda görüş birliği oluşmuştur.

IV.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Perspektifi

Tüm dünyadaki eğilime paralel olarak ülkemizde de özellikle son bir kaç on yılda ağırlık kazanan, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve buna paralel olarak, daha önce merkezi idare tarafından yapılan bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri yaklaşımının iç güvenlik hizmetlerine etkisi, özellikle trafik hizmetlerinin yerelleşmesi anlamında gündeme getirilebilir. Her ne kadar, Avrupa başta olmak üzere pek çok gelişmiş ülkede polisiye hizmetler olarak adlandırılabilir olan iç güvenlik hizmetlerinin pek çoğu yerel yönetimlere bağlı veya merkezi idareye bağlı yerel düzeyde örgütlenmiş olan güvenlik örgütlerince yerine getiriliyor olsa da, ülkemizde genel kabul, bu alandaki bir reformun ülkemiz şartları ile örtüşmeyeceğidir. Genel kanaate aykırı olarak gösterilen farklı bir yaklaşım ise, anadolunun ücra bir köşesindeki iki kişinin arasındaki kavganın Ankara'dan atanan polis tarafından çözülmeye çalışılmasının gereksizliği, işlevsizliği ve devleti yıpratıcı boyutundan yola çıkılarak pek çok alanda yerel polisin oluşturulmasının

gerekliliğine dair yaklaşımdır. Ancak, bu aşamada bunun yapılmasına çok da sıcak bakılmadığı daha büyük çoğunlukça vurgulanan bir gerçektir.

Bu alanda ülkemizde yapılabilecek bir değişiklik, aslında son dönemde belediyelerin çalışmalarını düzenleyen yasalarda yapılan değişikliklere paralel şekilde trafik düzenleme ve denetleme görevinin belediyelere devri olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada da, tek rezerv koyulan alan, yerleşim yerleri dışındaki ve özellikle devlet karayollarındaki trafik düzenlemesinin şimdiki bölge trafik benzeri bir örgüt tarafından yürütülmesi düşüncesinde ortaya çıkmaktadır.

IV.1.2.5. Sivil Otoriteye Bağlılık ve Sivil Denetime Açıklık

Ülkemizdeki iç güvenlik yapılanmasının genel karakteristiğinin incelendiği bölümde de vurgulandığı gibi, ülkemizde bu alanda hizmet veren örgütlerin bazıları sivil, bazıları da askeri nitelikli örgütlerdir. Askeri nitelikli örgütler her ne kadar iç güvenlik hizmeti alanında kuramsal anlamda sivil otoriteye bağlı olarak nitelendirilse de ve bu otorite İçişleri Bakanı olarak tanımlanmış olsa da, uygulamada bu örgütlerin bir parçası oldukları silahlı kuvvetler yapılanmamızın iç işleyişini düzenleyen yasadan kaynaklanan ayrıcalık ve farklılıklar mevcuttur. Bu örgütlerin personelinin yargılama usulleri diğerlerinden farklı olarak askeri yargıya tabidir. Aynı zamanda görevleri esnasında işledikleri iddia olunan suçlarla ilgili olarak da idari olarak yargılanmalarını talep eden makam da İçişleri Bakanı veya diğer mülki makamlar değil, sadece kendi üst ve amirleridir. Yine buna benzer bir başka durum da, askeri karakterli iç güvenlik örgütü personelinin sicil ile değerlendirmelerinde yaşanır. Sözde bağlılığın bir diğer somut ispatıdır aslında bu durum. Yasayla iç güvenlik görevi ifa ederken bağlı oldukları belirtilen mülki makamların, bu görevliler üzerinde sicil değerlendirmesi yapma yetkisi de yoktur. Benzer şekilde bu personelin tayinleri ile ödüllendirme ve cezalandırmaları da bu

kapsamdadır. Bu farklılıkların sonucunda ülkemizdeki iç güvenlik hizmeti veren askeri nitelikli örgütlerin sivil otoriteye bağlılığı ve sivil otoritelerce denetiminden söz etmenin pek mümkün olmadığı görülmektedir. Çalışma kapsamında görüşülen kişiler de, askeri karakterli örgütlerin iç güvenlik sistemimizin aksayan yönlerinden birisi olduğu düşüncelerini bu gerekçeye dayandırmışlardır.

IV.1.2.6. Avrupa İç Güvenlik Sistemine Adaptasyon

Çalışmanın ilgili bölümünde ayrıntıları ile anlatıldığı gibi, üyelik sürecini devam ettirdiğimiz AB'nin üye ülkelerinin tamamında, iç güvenlik yapılanmalarının bizim ülkemizden temel farklılıklarından birisi, her ne kadar o ülkelerde de askeri karakterli örgütler olsa da, temelde tamamının bizdekinden çok daha fazla sivil otoritenin emrinde ve denetiminde olduğudur. Bahsedilen ülkelerdeki jandarmalar iç güvenlik hizmeti sırasında ya tamamen sivil otoriteye bağlıdır veya askeri kurumsal kimliğini sadece savaş halinde hatırlamak üzere rafa kaldırmış örgütlerdir. Bu açıdan bakıldığında, eşleşme ve entegrasyon adına ülkemizde yapılan bunca değişiklik ve AB hedefinin vazgeçilmez bir devlet politikası olduğu hatırlandığında, bu alanda da Avrupa ülkelerindeki gibi sivil otoriteye bağlı bir örgütlenme yapısına geçişimizin kaçınılmazlığı daha iyi anlaşılmaktadır.

IV.1.2.7. Gereksiz Altyapı Harcamalarının Önlenmesi

Mevcut iç güvenlik örgütlenmemizin temel özelliklerden birisi, aynı hizmetin sorumluluk sahası ayrımı ile farklı farklı örgütler tarafından yapılıyor olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında her bir örgütün alt yapı anlamında, hizmeti yürütmeye yönelik yatırımlar yapmasının kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Örnek olarak, polis kriminal laboratuvarları polis örgütü tarafından, jandarma kriminal laboratuvarları jandarma tarafından, gümrük laboratuvarları da gümrük muhafaza tarafından kurulmaktadır. Benzer şekilde, her bir örgütün kendi içerisinde haber merkezlerinden tutun da bakım onarım ünitelerine kadar

pek çok alanda mükerrer yatırımlar yapılmaktadır. Bu yatırımlar sonucu oluşturulan birimlerin bünyesindeki sadece idari hizmet yürüten görevliler bile dikkate alındığında, ne kadar büyük oranda personel ve kaynak israfının olduğu rahatlıkla anlaşılabilir. Bu yapılanmadaki mükerrerlikler, ülkemizde güvenlik hizmetinin maliyetinin artmasına, çoklu yapılanmalar sonucu koordinasyonun azalmasına ve zaafa uğramasına yol açmaktadır.

IV.1.2.8. Eğitimin Standardizasyonu

İç güvenlik hizmeti, günümüzde profesyonel bir hizmet alanı durumuna gelmiştir. Çünkü, bu alandaki hizmetin boyutları olan suç önleme ve suç soruşturması alanlarındaki gelişmeler, hizmetin de gelişerek uzmanlaşmasını zorunlu kılmaktadır. Oysa iç güvenlik örgütlerimizin yapısına bakıldığında, temel personel kaynağının seçiminde ve eğitiminde bu olguya uygun politikalar ve örgütler arasında standartlaşmış uygulama ve politikalar olmadığı görülmektedir. Ülkemizin en büyük iç güvenlik örgütü olan polis örgütünün personel kaynağını alt kademedeki polis okulları ve polis eğitim merkezleri karşılamakta, orta ve üst kademe yöneticileri ise Polis Akademisi'ne bağlı Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nden yetişmektedir. Başka bir ifade ile polis örgütünün en alt kademesinde görev alabilmek için asgari 2 yıl, yönetici kadrosunda görev alabilmek için ise Kolej eğitimi dikkate almazsak bile 4 yıllık bir eğitim süreci yaşanmaktadır. Bu eğitimin tamamı, tüm eksikliklerine rağmen iç güvenlik hizmetine yönelik eğitimidir. Diğer kurumlara bakıldığında durumun bundan çok farklı olduğu görülmektedir. Askeri nitelikli örgütlerin personel yetiştiren kurumlarının temel eğitim kriterinin asker yetiştirmek olduğu, ancak branşlaşma döneminin olduğu kısa süreli eğitimlerde iç güvenliğe yönelik eğitimin verilmeye çalışıldığı, özellikle er ve erbaşlar açısından ise durumun çok daha vahim olduğu dikkate alındığında, eğitimin standardizasyonunun ve kalitesinin yükseltilmesinin

gerekliliği ile i guvenlikte yeniden yapılanmanın gerekçelerinden bir tanesi daha anlaşılmış olacaktır.

IV.1.2.9. Adli Otoritelerle İlişkiler ve Adli Kolluk

İ guvenlik hizmetinin iki temel fonksiyonunun, suç onleyici hizmetler ve çeşitli boyutlarıyla bir bütun olarak adli kolluk hizmeti olduğu çalışma içerisinde pek çok kez vurgulanmıştır. Ülkemizde i guvenlik alanında sorun olarak algılanan ve düzenlemeye ihtiyaç duyup duymadığı netleştirilemeyen alan bu alan değildir. Tartışmaların temelinde, adli görev icra eden örgütlerin yapılanma şekilleri, başka bir deyişle ayrı bir örgüt olarak örgütlenmelerinin gerekliliği sorunu yatmaktadır. Avrupa ülkelerindeki emsallerine yönelik değerlendirme ve konuyla ilgili literatür taraması sonucu ulaşılan sonuç; bu alanın i guvenlik örgütü şeklindeki örgütlenmenin kendi içindeki yeniden yapılanma içerisinde özölmesi şeklinindedir. Adli kolluğu adalet bakanlığı veya adalet mekanizmasının her hangi bir organına bağlamak, konuyu yönetsel boyutu ile çıkmaza sokacağı gibi, adli ve onleyici kolluk hizmetinin bir birlerinin parçası ve en önemlisi devamı niteliğinde olmasından dolayı, hizmette de kopukluğa yol açacağı kaçınılmazdır. Çünkü sadece adli hizmetle görevlendirilen kolluk, suça vakıf olunan alandan uzaklaşacaktır, bu da sonucunda soruşturmanın bütünlüğu açısından bakıldığında yetersizliklere yol açacaktır. Görüşmeler kapsamında bu alanda öne çıkan temel yaklaşım; adli hizmetin i guvenlik örgütlerinin bir fonksiyonu olduğu, ayrı bir örgütlenmeye gitmenin olumsuz sonuçlar doğuracağıdır.

IV.1.3. Yeniden Yapılandırmanın Yöntemi

İ guvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasının yönteminin ne olabileceğine dair yapılan çalışmaya esas olmak üzere, Belçika Polis Reformu detaylarıyla incelenmiştir. Belçika'da gerçekleştirilen, gerçek anlamda bir reformdur. Çünkü; top yekun sistem sil baştan organize edilmiştir. Askeri karakterli bir örgüt olan jandarma tamamen polis örgütü

bünyesi içerisinde eritilmiştir. Yanısıra Belçika'nın kendisine özgü ırk ve dil esasına dayalı federatif yapısına uygun bir yerel polis yapılanması da oluşturulmuştur. Bu açılardan bakıldığında ve ek olarak ülkemizin iç güvenlik alanındaki sorunlarının çapı da göz önünde bulundurulduğunda aslında Belçika modelinden ülkemiz için yapılabilecek belki de en önemli çıkarım; siyasi otoritenin kararlılığı ve etkisidir.

Ülkemizde yapılacak bir iç güvenlik yeniden yapılandırmasının yöntemi ile ilgili olarak görüşülen kişilerin açıklamalarında öne çıkan husus, farklı kurumsal kimliklerin ortadan kaldırılarak, sivil, demokratik bir yapının oluşturulmasının gerekliliği olmuştur. Bunun oluşturulması için belirli bir zaman sürecine ihtiyaç duyulacağı ve çok radikal bir çözümün bu alanda uygulanmasının olası olmadığı da öne çıkan diğer tespitler olmuştur. Yapılacak çalışmanın zemininin oturduğu ve tartışıldığı alanın TBM Meclisi çatısı olduğu, tüm görüşülenler tarafından ortak ve vaz geçilmez kriter olarak vurgulanmıştır.

IV.1.4. Yeniden Yapılandırmayı Zorlaştıran Etkenler

Bu başlık altında karşımıza 3 temel etken çıkmaktadır. Bunlardan ilki kurumların kendi içinden kaynaklanan ve temelde etkinliğin yani gücün kaybedilecek olmasına endeksli kurumsal dirençlerdir. Yeniden yapılandırma sonunda farklı örgütsel kimliklerin yerini tek bir örgütsel kimliğin alacak olması düşüncesi kurumsal taassuba dayalı dirence yol açabilecektir. İkinci olarak, siyasal iradenin bu alanda adım atmakta çekingen davranması sayılabilir. Zira bu güne kadar hemen hemen tüm kalkınma planlarında iç güvenlik alanında yapılacaklar listesi yapılmış olmasına rağmen, bu alanda yapısal dönüşüm ya da reform teşebbüsü dahi olmamıştır. Üçüncü etken, bu örgütlerin içerisinde yeniden yapılandırmaya tabi tutulacak olan askeri örgütlerden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde pek çok platformda varlığı hissedilen, zaman zaman parlamenter demokrasiyi askıya alan darbelerle ya da farklı yöntemlerle sivil olan alanı vesayet altında tutan askeri

yapı, bu alanda bir güç kaybı yaşayacağı düşüncesi ile bu reforma karşı çıkmaktadır. Bu genelleme tabii ki askerin tamamının görüşü değildir. Ancak, bize burada bir önceki cümledeki eklemeyi yapma zorunluluğunu hissettiren bu irade, sivil yöneticilerin ve karar alma konumundakilerin de tereddüt kaynağı olabilecektir.

Bu üç etkene ek olarak, yerelleşme anlamında planlanacak bir yeniden yapılandırmanın da kırsal alandaki terörle mücadelenin de önünde, en azından şimdilik bir engel gibi duran terör sorunu da gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü ülkemizde kırsal alandaki terörle mücadele, bu gün için tamamiyle TSK'ya havale edilmiş durumdadır. İç güvenlik hizmetlerinde yerelleşme açısından da, etnik ayrımcılık politikaları üreten mahalli idarecilerle bu hizmetlerin yürütülmesinin çekinceleri azımsanamayacak düzeyde önemlidir.

IV.2. Öneriler

Çalışma kapsamında taranan kaynakların incelenmesi ve alandaki kaynak yetersizliği dikkate alınarak, bu sorunu aşmak amacıyla bilgi ve deneyimine başvurulmuş kişilerin görüşleri doğrultusunda ortaya çıkan bulgular, yukarıda maddeler halinde sıralanmıştır. Bu bulgulara ve alanda çalışma yapacak araştırmacılara yönelik yapılabilecek öneriler şöyle ifade edilebilir;

- Mevcut yasal metinler ve yönetim yapımıza göre iç güvenlik örgütlerimizin görev ve hizmet alanının sınırları belirgin değildir. Bu konuda üzerinde konuşulacak ve yeniden yapılandırmaya konu edilecek alanın sınırlarının belirlenmesi öncelikli sorundur. Ancak, bu alan belirlendikten sonra yeniden yapılandırma konusu üzerine çalışılacak zemin oluşabilir. Mevcut durumda polis ve jandarma tarafından yerine getirilen hizmetler, sahil güvenlik hizmetleri, iç istihbarat hizmeti, hudut kapılarımızdaki hizmetlerin iç güvenlik hizmeti olduğuna dair bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak, bu alanların dışındaki, kara

sınırlarımızın korunması, ceza ve tutuk evlerinin dış ve iç güvenliği, gümrük muhafaza hizmetleri ile trafik hizmetleri konularında tereddütlerin giderilmesi maksadıyla ve başka hizmet türlerinin de bu alana eklenebilmesine yönelik daha ayrıntılı çalışmalar yapılarak bu temel soruya açıklık getirilmelidir.

- İstihbarat alanında ülkemizde yaşanan ve zaman zaman kaos boyutuna ulaşan karmaşaya son vermek maksadıyla, Milli İstihbarat Teşkilatının yapısı ve konumuna dokunulmadan, polis ve jandarma birimlerinin istihbarat alanındaki bölünmüşlüğüne son verilmelidir. Aynı hizmeti veren birimlerin coğrafi esaslara dayalı yetki paylaşımı temelinde oluşturulmuş görev sahası kavramına son verilerek, bu alandaki kaynak ve enerji israfının önüne geçilmesi bir zorunluluktur. İç güvenlik hizmeti veren örgütlerin personelinin eğitimi alanında yaşanan kopukluk, koordinasyonsuzluk ve sonuçta yetersizliklerin çözümüne yönelik olarak, tek merkezden bir politika belirlenerek çözümler üretilmeye çalışılmalıdır. Bu paragrafta sayılan alanlarda çözümün aranması gereken yöntem, iç güvenlik hizmeti veren örgütlerin çoklu kurumsal kimliklerden arındırılarak, tek örgüt halinde yeniden yapılandırılması olabilir. Bu durum pek çok Avrupa ülkesinde uygulanmaktadır ve Avrupa'daki genel eğilim tüm ülkelerde bu yönde bir geçişin yaşanacağı yönündedir. Bizim ülkemizde de bu yapılabilir. Gerçekleşmesi durumunda, görev sahası ayrımı, farklı örgütlerce yapılan istihbarat sonucu elde edilen verilerin paylaşımı ve kullanımı alanındaki sorunlar, eğitim alanındaki eksiklikler kendiliğinden ortadan kalkacaktır.

- Sınır güvenliği alanında ülkemizde ciddi anlamda bir yapısal dönüşüme ihtiyaç vardır. Çünkü; bu gün itibarı ile hem sınırlarımızın tam anlamıyla güvenliğinden söz etmek mümkün değildir, hem de AB üyelik perspektifi bizi buna mecbur kılmaktadır. Devlet adına en üst düzeyde verilen taahhütlerin bir an önce uygulanmasına yönelik kararlı

adımlar atılarak, hem ülkemizin güvenliği, hem de entegrasyon sonrası Avrupa'nın doğu sınırlarını oluşturacak olan sorunlu sınırlarımızda değişimin ve modernleşmenin önü açılmalıdır. Bu yapılırken AB fonlarının kullanım bekleyen kaynakları bu alanda oldukça önemli bir itici güçtür ve kullanılmalıdır.

- Trafiğin denetlenmesi ve düzenlenmesi hizmeti, pek çok gelişmiş ülkede olduğu gibi belediyelere bırakılabilir. Bunun yapılması durumunda hem kamu yönetimi politikamızda açıklıkla ifade edilen hizmetlerin yerleştirilmesi ilkesi bu alanda hayata geçirilmiş olacaktır, hem de belediyelere, alt yapısını hazırladıkları yolların düzenini de sağlamak görevi verilerek, bu alanda sorumluluk ve yetkinin aynı ele geçmesi sağlanarak, yaşanan aksaklıkların önüne geçilebilecektir. Trafik düzenlemesi ve denetlemesi başlığı altında, yerleşim yerleri dışındaki alanlardaki hizmetin nasıl yürütüleceğine dair farklı modeller ve yaklaşımlar geliştirmek üzere çalışma yapılması bu alan için de çözüm üretilmesinin yolunu açacağından, bu konu üzerinde araştırma yapılmalıdır.

- Gelişmiş pek çok ülkede uygulanan ve yerel polis veya belediye polisi şeklinde ifade edilen örgütlenmelerle, iç güvenlik alanındaki hizmetin topluma mal edilmesi ve sahiplenilmesi sağlanmalıdır. Ancak, ülkemizde bu alanda özellikle doğu ve güneydoğu anadolu bölgelerimizde yaşanan terör sorunu ve sınırlı sayıda da olsa yaşanan etnik milliyetçilik temelli belediyeçilik yaklaşımları, bu açılımın önünde bir engel olarak durmaktadır. Bu alanda daha detaylı çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır .Araştırmacılar bu alana yönlendirilmelidir.

- Ülkemizde son dönemde yapılan pek çok yapısal reformun temelinde kendi ihtiyaçlarımızdan daha çok AB üyelik sürecinin etkisinin olduğu, inkar edilemeyecek bir gerçektir. Bu anlamda özellikle yeniden yapılandırmanın önündeki engellerin aşılması

amacıyla AB entegrasyon sürecinden daha fazla istifade edilmelidir. Bu etki askeri karakterli örgütlerin yeniden yapılandırılması sürecinde olumlu katkılar sağlayabilecektir.

- Adli kolluk kavramı, iç güvenlik örgütlerinin bir fonksiyonu olarak algılanmalıdır. Bunun dışındaki, özellikle Adalet Bakanlığı'na bağlı farklı bir örgütlenmeye gidilmesi fikri, iç güvenlik alanında çoklu yapılanmaya bir yenisini katmaktan ve toplumdaki olaylardan kopuk bir bürokratik yapılanma oluşturmaktan başka bir işlev görmeyecektir. Bu nedenle, yeniden yapılanma kapsamında bu alana adli fonksiyon gözü ile bakılmalıdır. Ancak, adli işlev görece iç güvenlik görevlilerinin çalışma yöntemi ve adli otoriteler ile ilişkilerinin işlevsel olarak etkinleştirilmesine yönelik araştırmalar yapılmasına ihtiyaç vardır. Araştırmacılar bu alana yönlendirilmelidir.

- Yukarıda belirlenen alanlarda çalışma yapmak ve yeniden yapılandırmanın yöntemi ile temel esaslarını belirleyerek, gerekli kurumsal değişikliklerin yasal zeminini oluşturmak amacıyla siyasi otoritenin liderliğinde, ilgili kurumların, sivil toplumun, üniversitelerin katılımı ile çalışma grupları oluşturulmak yoluyla, konu ile ilgili tereddütler giderilmeli, bundan sonraki süreçte çözüm millet iradesinde yani TBMM Meclisi çatısı altında aranmalıdır.

- Yeniden yapılandırma çalışmaları sonrası oluşturulacak örgütlenmenin hangi çatı altında, hangi kurumsal kimlikte olacağı ve devlet içerisinde hangi düzeyde temsil olunacağından önce ve daha önemlisi; sivil, demokratik, denetlenebilir, olabildiğince şeffaf, iç güvenlik hizmetine vatandaşların katılımını sağlayabilecek bir yapılanma olması üzerinde durulmalıdır. Önerilecek örgütlenme, tüm ülke çapında hizmet veren bir yapı şeklinde tasarlanmalı ve böylece yukarıda sayılan sorunların çözümüne imkan tanınmalıdır.

- Yeniden yapılandırma çalışmalarının önündeki en büyük engelin kurumsal direnişler olduğu unutulmayarak, bu değişim süreci çok geciktirilmeden ama zamana

yayılarak, çalışanların ve örgütlerin geçiş sürecinde iş birliği ve uyumu sağlanarak, dönüşümün kolaylaştırılması sağlanmalıdır.

IV.3. SONUÇ

İç güvenliğin sağlanması ve korunarak sürdürülebilmesi gereksinimi, temelde devlet erkinin yetki alanına girer. Bunun nedeni bu alandaki hizmetin yerine getirilmesinde, kuvvet kullanımının gerekliliğinin yanısıra işletme mantığının ötesinde, bu alanın düzenleyici ve koruyucu bir hizmet alanı olarak algılanmasının zorunluluğudur. İnsanın ve insanın hayatını daha düzenli devam ettirebilmek adına oluşturduğu devlet adı verilen kurumsal yapının, iç güvenliği sağlama fonksiyonu bu alanda oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilir. Tarihin kayıt altına alınmak yoluyla günümüze aktarımını sağlayan en eski yazılı belgelerden bu güne, iç güvenlik görevi ve hizmeti, toplumların ve devletlerin gelişmişlik düzeyiyle orantılı şekilde, farklı örgütsel yapılar eliyle yerine getirilmiştir. Bu süreç içerisinde, eski Yunan ve Roma'daki ilk örneklerine kadar bu hizmet askeri örgütlenmeler eliyle yerine getirilmiştir. Eski Yunan ve Roma uygarlıklarında polis kavramı sivil bir tanımla eşleştirilerek karşımıza çıkmış ve devamında günümüzdeki anlamıyla sivil karakterli iç güvenlik yapılanmalarının temelini oluşturmuştur.

Çalışma kapsamında incelenen Avrupa ülkelerinin iç güvenlik yapılanmalarının çoğunda, asli unsurun polis örgütlenmesi olduğu, az sayıdaki ülkede ise bizdekine benzer jandarma adı altında askeri karakterli örgütlerin olduğu tespit edilmişse de, bu örgütlerin Türkiye'deki jandarma örgütünden farklı olarak, sivil otoriteye bağlılık açısından bize oranla çok daha demokratik ve ileri bir noktada oldukları hatta pek çok ülkede jandarma tanımlamasının şekli bir tanımlamadan ibaret olduğunu, bunun da ötesinde Belçika, Avusturya gibi ülkelerde yapılan, askeri karakterli örgütlerin sivil yapı içerisine entegrasyonu yönündeki eğilimlerin ağırlık kazandığı anlaşılmaktadır.

Ülkemizin iç güvenlik örgütlerinin gelişim sürecinin incelenmesinde ise karşımıza iki bin yıla yakın geçmişi olan devlet geleneğimizde, 19. yüz yılın ortalarına kadar ordu içerisinden bu alana yapılmış görevlendirmelerle bu hizmetin yürütüldüğü, ancak belirtilen tarihlerden itibaren özellikle Fransız idari sisteminin ülkemize etkisine paralel olarak sivil bir örgütlenmenin gündeme geldiği görülmektedir. Bu bağlamda, Paris Polis Nizamnamesinin neredeyse aynen çevirisi olan yasal metin ile birlikte kamu yönetimi alanımıza polis kavramı girmiştir. Devamındaki süreçte, modern Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucuları da bu vizyonu takip etmişler ve böylece ülkemizde sivil karakterli bir iç güvenlik hizmetine dair örgütlenmenin temelleri atılmıştır. Siyasi hayatımız boyunca iç güvenlik alanında sürekli değişim ve yeniden yapılanmayı öngören ifadeler kullanılmış ve hemen hemen tüm kalkınma planlarına girmiş olsa da, geline noktada, bu alan halen yarı sivil, çoklu ve görev sahası kavramına dayalı bir yapı ile işlemektedir.

Çalışma kapsamında yapılan literatür taraması ve alanın uzman kişileri ile yapılan görüşmeler sonucu elde edilen verilerde özetle; mevcut iç güvenlik örgütlenmemizin hizmet verdiği alanın sınırlarının ne olduğu konusunda bile netlik olmadığı, bu alanda hizmet veren örgütlerden askeri karakterli örgütler olan jandarma ve sahil güvenliğinin sivil otoritenin denetimi ve etki alanından oldukça yalıtılmış oldukları, buna paralel olarak iç istihbarat alanında gereksiz sürtüşme ve çekişmeler sonucu basına onlarcası yansıyan skandalların meydana geldiği, sorumluluk sahası temelli görev bölüşümüne bağlı olarak, gereksiz ve mükerrer alt yapı harcamalarının yapıldığı, sınır güvenliği alanındaki yaşadığımız sıkıntıların sonucunda, bu alanda da bir yeniden yapılandırma ihtiyacı olduğu, aynı zamanda AB entegrasyon sürecinin başta sınır polisi yaklaşımı olmak üzere iç güvenlikle ilgili pek çok alanda sivilleşmeyi öngördüğü tespitleri yapılmıştır.

İç güvenlik alanında örgütlerin yapısal olarak yeniden yapılandırılmasına yönelik bir çalışmanın, günümüz Türkiyesinde Avrupa özelinde çağdaş dünya ile entegrasyon adına ve hepsinden önemlisi, insanımıza hak ettiği çağdaş, modern, vatandaşın katılımı ve denetimine açık, rasyonel ve ekonomik işleyen bir yapılanmanın oluşturulması açılarından zorunluluğu ortaya çıkmıştır. İç güvenlik örgütlerinin yeniden yapılandırılması üzerine düşünülenlerin ifadesi ve durum tespiti anlamında yararlı olacağı düşüncesiyle hazırlanan bu çalışmada sonuç olarak, yeniden yapılandırmaya yönelik şunlar söylenebilir;

Ülkemizdeki bir kısmı askeri nitelikli çok sayıda örgüt tarafından yürütülmeye çalışılan iç güvenlik hizmeti, denetlenebilirlik, verimlilik, sivil otoriteye bağlılık, sivil katılım açılarından çağdaş dünya normlarının ve aynı zamanda modern Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucularının bu alandaki vizyonunun gerisindedir. Bu açılardan bakıldığında, iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılması bir zorunluluktur.Yapılacak yeniden yapılandırma çalışmasının yöntemi ve temel esasları millet iradesinin çatısı altında ve ilgili tarafların katılımı ile belirlenmeli, bu alandaki adımlar kararlılıkla atılmalı, ancak değişim ve dönüşümü içeren yeniden yapılanma süreci çok iyi planlanarak, mevcut örgütlerin eş güdümünün arttırıldığı ve böylece uygulamada yeniden yapılandırma öncesinde birlikte çalışma kültürü ile işlevsel bütünleşmenin oluşturulmasına yönelik adımlar atılmasının sağlandığı bir yöntem izlenmelidir.

KAYNAKÇA

- AKGÜNER, Tayfun , (1966), *1961 Anayasasına göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İstanbul: İ.Ü.S.B.F. Yayını.
- AKIN, Rıdvan, (2001), *TBMM Devleti*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKMAN, Nurettin, (1991), *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*, Ankara: Genelkurmay Basımevi.
- ALYOT, Halim, (1947), *Türkiye’de Zabıta*, Ankara: Kanaat Basımevi.
- ARIBOĞAN, Deniz Ülke, (1998), *Kabileden Küreselleşmeye Uluslararası İlişkiler Düşüncesi*, İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- ASLANCAN, Cumali, (1999), *Emniyet Teşkilatında Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Yönetim tarzları*, Ankara: Yayınlanmamış yüksek lisans tezi.
- BAL, M. Ali, (2003), *Modern Devlet ve Güvenlik*, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz, (1997), *Polis Yönetimi ve Hukuku*, Tokat.
- DÜNDAR, Nihat, (1995), *150. Kuruluş Yıl Dönümünde Türk Polisi*, Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü.
- EFLATUN, (1973), *Devlet*, (Çeviren Pertev Naili BORATAV), İstanbul: Hürriyet Yayınları.
- ERASLAN, Feridun- METİN, İsmail, (1984), *Türk Polis Tarihi*, Ankara: Aslımlar Yayınevi.
- ERGUT, Ferdan, (2004), *Modern Devlet ve Polis*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- FINDIKLI, Remzi, (1993), *İngiliz Polis Teşkilatı*, Ankara: Özkan matbaası.
- GLEİZAL, J. Jacques - Domenach, J. Gatti, (2000), *Batı Demokrasilerinde Polis*, (Çeviren Mustafa Kandemir,), Ankara: Temiz Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (2001), *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Yayınevi

- GÜLŞEN, Hüseyin, (1986), *Devlet Güvenliği ve Polis*, İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- .FAIRCHILD, E.-R.DAMMER, Harry, (2000), *Comparative Criminal Justice Systems*, Belmont: Wadsworth.
- KAHVECİ, Mehmet Metin, (1987), *Kamu Düzeninin Korunması Açısından, Polis Teşkilatının Yeri Ve Önemi*, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- KARATEPE, Şükrü, (1988), *İdare Hukuku*, Ankara: Anadolu Mabaacılık.
- KULU, Rıza, (1995), *Emniyet Teşkilatı ve Yönetimsel Sorunları*, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- MEYZONNİER, Patrice,(2003) *Avrupa Birliğine Üye Ülkelerin Polis Güçleri*, (Çeviren: İsmail Metin), Ankara: EGM Yayını.
- (2003), *Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim*, (Editör: Koraltay, NİTAS) Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı yayını.
- OKÇABOL, Derviş, (1938), *Meslek Tarihi*, Ankara.
- ONARAN, Oğuz,(1967), *Yönetici Sınıfın Eğitimi*, Ankara: Todaie Yayını.
- ÖZGÜLER, Mustafa, (2001), *How Should Police Masangers Be Trained Today*, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÖZHAN, Süleyman Nuri, (1981), *Kamu Yönetimi Açısından Polis ve Yönetim İlişkileri*, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÖZTEKİN, Ali, (2005), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- PAZARCI, Hüseyin, (1999), *Uluslararası Hukuk Dersleri*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- TUTUM, Cahit, (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV Yayını.
- TORTOP, Nuri- İSBİR, Eyüp, G- AYKAÇ, Burhan, (2005), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınevi.

- VERSAN, Vakur, (1984), *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*, Ankara.
- VURAL, M. Zeki, (1970), *Polisin görev ve Yetkileri*, İstanbul: Ulutaş Matbaası.
- YILDIZ, Murat, (1998), *İtalya, İngiltere ve Türkiye Emniyet Örgütlerinin Amaç, Yapı ve Yönetim Süreçleri ile Eğitim Sistemleri Açısından Karşılaştırılması*, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- AKGÜNER, Tayfun, (2003), "Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış" *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, yıl:9 sayı:36, s.195-196.
- Arslan, Z. (2004), "İdeoloji, Türk Militarizmi ve Post-Militarist Açılımlar", *Doğu Batı Dergisi*, İstanbul: Sayı : 28, s.49
- Arslan, Şenol, (2005), "Sınır Güvenliğinde Avrupa Birliği Standartları Ve Ülkemizde Yapılan Çalışmalar", *Polis Dergisi*, Ankara : EGM Yayını, Yıl :11, Sayı: 46, s.80-84.
- AYDIN, Hamdi, (2005), "Polisin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim", *Türk İdare Dergisi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Yıl: 72, Sayı: 427,s. 143-162.
- BERGMANS, Denis, (2005), "Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi" ,*TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı ve DCAF Cenevre'deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi tarafından 03.02.2005 tarihinde Hacettepe Üniversitesi Sıhhiye kampüsünde düzenlenen konulu konferans*,Ankara: www.tesev.org.tr.
Erişim Tarihi: 08.11.2007
- BERGMANS, Denis (2005), " Police And Gendarmerie Reform In Belgium: From Force to Service, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces

(DCAF) Working Paper”, Geneva: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/157.pdf Erişim Tarihi: Haziran 2005

CANGÜR, Okan, (2004), ”Değişen Yönetim Felsefeleri Işığında Oluşan Yeniden Yapılanma Kavramı ve Bu Bağlamda Kamu Güvenliği Açısından Gerekliliği”, *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl 10, Sayı 41, s.283-284.

CERRAH, İbrahim, (2005), ”Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye’de ve Dünyada Eğilimler”, *Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Konferansı*, Ankara:www.tesev.org.tr., Erişim Tarihi:12.10.2007.

DERDİMAN, Ramazan Cengiz, (1997), ”Kolluğun cumhuriyet savcısı karşısında konumuna ilişkin düşünceler ve öneriler”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Yıl:69, Sayı:415, s.69-98.

DÜNDAR, Nihat, (1994), ”Polisin yönetim politikasında öncelikler sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Sayı:405, Yıl:66, s.35-40.

DÜNDAR, A. Nihat, (1996), ”İç Güvenlik Yönetiminde yeniden yapılanma”, *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl:2 Sayı:6, s.5-10.

FENDOĞLU, Tahsin, (2003), ”Güvenlik Boyutu Bağlamında Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)”, *Polis Dergisi*, Ankara: EGM Yayını, Yıl:9 sayı:36, s.97-98.

GELERİ, Aytekin, (2003), ”Karşılaştırmalı Polis Sistemleri”, *Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik*, (Editör: İÇLİ, T. G.- KARAOSMANOĞLU, F.), Ankara: Nobel Yayınevi.

METİN, İsmail,(1984), "Polis Örgütünün Görevleri ve Yapısı", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul: İletişim Yayınevi, Cilt:6, s.1639.

ÖZYER, Tuncer, (1995), "Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Yıllık Programlarda ve İcra Planlarında İç Güvenlik", *Türk İdare Dergisi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Yıl:67, Sayı:406, s.93-140.

SÖNMEZ, Nevzat, KIZILKAYA, Adem, (2003), "Geçmişten Günümüze Güvenlik İhtiyacı ve Türk Polis Teşkilatı", *Çağın Polisi Dergisi*, Ankara: EGM yayını, yıl:2 sayı: 17, s.18.

TUTUM, Cahit, (2003), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (Editörler: AYKAÇ, Burhan -DURGUN, Şenol-YATMAN, Hüseyin), Ankara: Yargı Yayınevi, s.443.

(1992), *Avrupa Ülkelerinin Polis ve Adli Sistemleri*, Ankara: İnterpol Dairesi Başkanlığı Yayını.

(1973), *EGM Kuruluşu- Tarihi- Gelişimi, Görev ve Yetkileri*, Ankara: Gürsoy Matbaası.

(2006), *TÜRKİYE'NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ STRATEJİSİNİN UYGULANMASINA YÖNELİK EYLEM PLANI GELİŞTİRİLMESİNE DESTEK PROJESİ*.

DPT, (1963), *1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, www. dpt. gov. tr / ekutup Erişim Tarihi: 29.12.2007

DPT, (1968), *2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, www. dpt. gov. tr /ekutup Erişim Tarihi: 29.12.2007

DPT, (1973), 3. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

DPT, (1979), 4. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

DPT, (1985), 5. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

DPT, (1989), 6. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

DPT, (1995), 7. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-1999)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

DPT, (2001), 8. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

DPT, (2007), 9. *Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, [www. dpt. gov. tr /ekutup](http://www.dpt.gov.tr/ekutup) Erişim

Tarihi: 29.12.2007

<http://www.senat.fr/europe>

<http://www.egm.gov.tr>.

<http://www.dpt.gov.tr>

<http://www.basbakanlik.gov.tr>

www.foreigntrade.gov.tr/

www.tbmm.gov.tr/

www.basbakanlik.gov.tr

www.osce.at/osze/

Abdullah AKKAYA ile 04.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

Dengir M.M.FIRAT ile 03.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

Fikri SAĞLAR ile 04.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

Muammer TÜRKER ile 11.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

İbrahim CERRAH ile 02.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

Hasan Hüseyin ÇEVİK ile 03.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

Sabri UZUN ile 02.01.2008 tarihinde yapılan görüşme.

Süleyman EKİZER ile 29.12.2007 tarihinde yapılan görüşme.

EK-1

GÖRÜŞME ÖNCESİ BİLGİLENDİRME FORMU

1.Bu görüşme, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Programında hazırlanmakta olan “Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatlarının Yeniden Yapılandırılması” konulu master tezi kapsamında yapılmaktadır.

2.Tezden ve dolayısıyla görüşmeden amaçlanan, ülkemizin iç güvenlik örgütlerinin mevcut durumlarına dair bir tespit yapıp, bunları çağdaş batıdaki emsalleri ile kıyaslayarak sonuçta aksayan yönleri de ortaya koyduktan sonra, daha iyi bir örgütlenmeye dair ana hatları ortaya koymaktır.

3.Çalışma Mersin Emniyet Müdürlüğü kadrosunda görevli 4. sınıf emniyet müdürü M.Faruk ÜZEL tarafından yapılmakta olup, danışmanlığını Mersin Üniversitesi öğretim üyesi Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN yapmaktadır.

4.Oldukça sınırlı sayıda tutulan görüşülecek kişiler listesi belirlenirken, konunun olabildiğince çok tarafının görüşünü almak amaçlanmış ve bu maksatla 2 milletvekili, 2 mülki idareci (vali-kaymakam), 2 güvenlik bilimleri uzmanı akademisyen (Polis Akademisi öğretim üyeleri), 2 EGM daire başkanı, 1 il emniyet müdürü, 2 il jandarma komutanı ile görüşme planlanmıştır.

5.Görüşme esnasında muvafakat etmeniz durumunda, metne döküldükten sonra imha edilmek üzere, ses kaydı yapılacaktır. Aksi durumda görüşmeci tarafından görüşme esnasında not tutulacaktır.

6.Görüşme sonuçlarının çalışma içerisinde işlenmesi esnasında, size ait bilgiler istediğiniz şekilde belirtilecektir. (Örn: Ad, soyad ve tam ünvan/ sadece ünvan/ sadece titr veya tercih edebileceğiniz her hangi bir ifade).

EK-2

GÖRÜŞME SORULARI

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

2.BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılır mısınız?

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Emniyet Genel Müdürlüğü

b-Jandarma Genel Komutanlığı

c-Sahil Güvenlik Komutanlığı

d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı

e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı

f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 20: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri

b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri

c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler

d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri

e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti

f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti

g-Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri

h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti

ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti

i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti

j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi, tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı, kamuoyu denetimine açık olmalıdır.

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

SORU 29: Konunun geneli üzerine bir değerlendirme yapar mısınız?

SORU 30: Bu çalışmayı ve görüşme içeriğini değerlendirir misiniz?

EK-3

Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekili Dengir M. M. FIRAT ile 03.01.2008 tarihinde yapılan görüşme:

1.BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

Ülkenin sınırları içerisindeki güvenliğin sağlanmasıdır.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Şu anda polis ve jandarma tarafından yapılan, vatandaşın güvenliğini sağlamaya yönelik hizmetlerdir.

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Kanunda belli alanlarda görevlendirilmiş devlet adına güç kullanan görevlilerdir. Genel kolluk ise ülke genelinde bu işi yapan polis, jandarma ve sahil güveniktir.

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Evet.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Evet.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet.

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet.

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Hayır.

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

İç güvenlik hizmeti vatandaşa hizmet anlayışının ön plana çıktığı, daha demokratik ve hesap verebilir bir yapıda olmalıdır.

2. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Bu mümkün değildir. İşi savaştıran kuruluşlarla yapılmamalıdır.

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

Daha hukuka uygun hareket eden, gelişmelere ayak uydurabilen ve demokratik işleyen yapılar olmalıdır.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Kesinlikle vardır.

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

Tabii ki olumsuz yöndedir.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

Yapısal olmalı ve bu kurumlar insan haklarına saygı yönünde de geliştirilmelidirler.

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

En uygun zamandır.

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılırmısınız?

Evet.

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

Kesinlikle parlamento çatısı altında olmalıdır. İlgili kurumların da katkısı alınmalıdır.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde, iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

İçişleri Bakanı ve ona bağlı müsteşarlık olabilir.

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Emniyet Genel Müdürlüğü e

b-Jandarma Genel Komutanlığı e

c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e

d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h

e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı h

f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı h

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 20: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
- b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
- c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler e
- d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
- e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti e
- f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti e
- g-Karasularımızda suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
- h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmeti e
- ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti e
- i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti h
- j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti h
-(ve diğerleri ?).....

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı, kamuoyu denetimine açık olmalıdır. e

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

Adli işlemleri yapan polis birimlerini ifade ediyor.

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

Evet, ama genellikle polisler buna karşı çıkıyor.

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Kesinlikle katılıyorum. Zaten altyapıyı ve yolu yapan onlar. Bu işi neden yapmasınlar.

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Pek çok alanda bu işi yerel polis yapabilir. Güçlendirilmiş zabıta teşkilatları da olabilir bu.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Sivillik, siyasi otoriteye bağlılık. Objektif kriterlere göre değerlendirme ve yükselme esasları olmalıdır. Bunun isitisnası, il emniyet müdürü ve genel müdürlük gibi kadrolar olmalı. Orada siyasetçinin tercih hakkı olmalıdır. Tabii ki layık olan emsaller arasından.

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Bu teşkilatların içerisinde direnme olabilir.

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Milli İstihbarat Teşkilatı bunun dışında tutulmalıdır. İçişleri Bakanı'na bağlı bir müsteşarlık veya genel müdürlük oluşturulup, tamamen sivil yapıda alt birimlerle görev dağılımı planlanabilir.

SORU 29: Konunun geneli üzerine bir değerlendirme yapar mısınız?

Yukarıda zaten yaptık bunu.

SORU 30: Bu çalışmayı ve görüşme içeriğini değerlendirir misiniz?

Türkiye'nin konuşması ve çözmesi gereken bir konudur bu. İyi bir çalışma olarak görüyorum.

EK-4

Eski milletvekili ve bakan Fikri SAĞLAR ile 04.01.2008 tarihinde yapılan görüşme:

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

Devletin yurttaşlarının can ve mal güvencesini sağlaması olarak kabul ediyorum. Devletin egemenliğini iddia edebilmesi yurttaşının can ve mal güvenliğini sağlaması ile olasıdır. Dolayısıyla devlet olabilmenin en önemli gereklerinden bir tanesi can ve malların korunabilmesidir. Bunun için de teşkilatlanması gerekiyor.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Devletin bireyden aileye, mahalleye, kente ve oradan tüm yurt çapına varıncaya kadar can ve mal güvenliğini koruyacak şekilde örgütlenmesi gerekiyor. Yani güvenlik gücü adı altında polisin, askerinin ve son zamanlarda özel örgütlenmelerin de yer almasıyla, farklı sorunlar ortaya çıkıyor.

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Bir birinin parçası olarak görüyorum ben. Yani genelin aşağı doğru uzantısı gibidir. İkisi aslında bir bütündür.

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Bence tam örtüşmüyor. İç güvenlikle ilgili kurum sayısı genel kolluktan bir hayli fazla.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Eğer bizim deniz sınırlarımız içerisinde yani kara sularımızda yaptığı hizmeti kastediyorsanız bu bir iç güvenlik hizmetidir.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Hayır bu silahlı kuvvetlerin işidir.

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Kesinlikle evet.

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Aslında trafik hizmeti de bir iç güvenlik hizmeti olarak algılanabilir. Ama belki bu hizmet daha yerel ve polis ve jandarmadan ayrı olarak verilse daha iyi olabilir. Bunun ben daha çağdaş olacağını düşünüyorum. Yerel yönetimlerce yerine getirilmesinin daha iyi olacağını düşünüyorum. Ben özellikle Amerika'da olduğu gibi belediye başkanına bağlı bir polis örgütlenmesinden yana değilim. Ama trafik hizmetinde bu yapılabilir.

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

2. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Hayır. Bunun nedenlerini de yukarıda saymıştık.

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

Bu günkü iç güvenlik yapısının zaman zaman sıkıntı verdiği ve yeterli gelmediği kanısındayım. Bu sıkıntıların temelinde eğitim ve teşkilat şemalarından kaynaklanan sıkıntılar yatıyor. Personelin eğitimi ile iş tanımının tam olarak tanımlanmasının gerekliliği vardır. Farklı kurum ve kuruluşların yetki karmaşası söz konusu.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Evet. Kesinlikle vardır.

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

Karmaşaya yol açıcı ve çözümsüzlüğe itici noktadadır. Bu yapı bir çoklu yapı halini aldı. Bu çoklu yapının bazı yararları da var ama doğru yasalarla yönetilemezse ciddi zararları da var tabii ki. Özellikle polis, jandarma görev sahaları konusunda çok ciddi aksaklıklar yaşanabiliyor. Bunun çözümü için bizim bir dönem yaptığımız çalışmada olduğu gibi, jandarma teşkilatının askeri yapıdan çıkartılıp Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesine aktarılması düşünülebilir. Çünkü jandarma personelinin büyük çoğunluğu vatani görevini yapan er ve erbaşlardan oluşuyor. Bu bir takım sorunlara neden oluyor. Jandarmanın hukuku ayrı, yani askeri yasaya tabi. Dolayısıyla suç işlemleri veya yetkilerini aşmaları durumunda yargılama usulleri ve mahkemeleri de ayrı. Dolayısıyla hukuk düzeni de ayrı. Bu iki ayrı düzenin bir arada aynı hizmeti vermesi zaten beklenemez. **Polisin yaptığı profesyonel kamu görevidir. Askerin ise zorunlu hizmettir.** Bunun sonucunda da özellikle vatandaşla ilişkiler boyutunda ciddi sorunlar yaşanabilmektedir. Bu nedenle polisin içinde bulunduğu kimlik sıkıntısının askerin varlığından da kaynaklandığını düşünüyorum aslında ben. Çünkü daha profesyonel olmak zorundadır. Ama aynı işi yapan diğer örgüt bizlerin çocuklarından oluştuğu için ona daha çok mağdur gibi bakılarak sahip çıkılmaktadır. Polis daha kolay suçlanıyor. Bu da aslında polisi mağdur edip psikolojisini bozuyor.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

Her iki yolla yapılmalıdır. Öncelikle radikal olarak yapısal değişim yapılmalıdır. Zaten bu arada örgütler kendi içlerinde işlevsel olarak dönüşecektir.

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

Geldi de geçiyor. Yani zamanlama şu anlamda uygundur. Kamu faydası açısından bakıyorum. Her kesin kabul edebileceği bir yeniden yapılandırmanın çok kolaylıkla çıkabileceği bir meclis aritmetiği söz konusudur bu gün. Ayrıca bu yapılandırılma gerçekleştirilemezse ülkenin içinde bulunduğu güvenlik zaafı giderek artacaktır. İlerde bu dönüşüm çok daha zorlaşacaktır.

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılır mısınız?

Avrupa yaşam standardına ulaşma noktasındaki bir hedefin güvenlik açısından kabul edilmesi doğaldır. Ama asıl önemlisi bizim kültürel, sosyolojik yapımıza uygun bir teşkilat yapısının Avrupa'dakilerden farklı olacağını düşünüyorum. Bunu biz AB'nin zorlaması olarak görmemeliyiz. Toplumumuzun ve devletimizin bekası ve geleceği açısından zorunlu bir görev olarak kabul etmeliyiz.

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

Öncelikle üniversitelerin olması, güvenlik ve istihbarat örgütlerinin bu işin içerisinde olması, belli yönleriyle silahlı kuvvetlerin görüşlerinin alınması gerekebilir.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

Bakanlık altı müsteşarlık düzeyinde olmalıdır. Bir genel müdürlükten uzaklaşıp, bir müsteşarlık birimi oluşturulmalıdır. Bu hizmet bakan adına sürdürülmelidir. Bir kamu

görevlisinin başkanlığında sürmesinde yarar olduğu düşüncesindeyim. Çünkü **siyasetçi ideolojik mülahazalarla güvenlikle ilgili zaafa yol açabilir. Ama bir kamu görevlisinin böyle bir zaaf oluşturması çok zordur.** Oluşturulacak güvenlik örgütünün iç işleyişi siyasi mülahazalardan uzak olmalıdır. Eğitim, başarı gibi kriterler hakim olmalıdır. İdari ve mali özerkliği olmalı, aynı zamanda kendi iç sorgulamasını da yapabilmelidir. Denetimine de çok fazla müdahale edilmemelidir. Tabii ki bu özerkliğin de halk adına denetlenmesi gerekmektedir.

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Emniyet Genel Müdürlüğü e
- b-Jandarma Genel Komutanlığı e
- c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e
- d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h
- e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı h
- f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı h
-(ve diğerleri ?).....

SORU 20: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
- b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
- c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler e

d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti h (Bu iş silahlı kuvvetlerin işidir. Aynı zamanda polis için ağır bir hizmet alanıdır.)

f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti e (Bu yapılmalı ve çok iyi koordine edilmelidir. İstihbarat, psikolojik hareketla birlikte düşünölmelidir.)

g-Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti e

ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliğı hizmeti e (Adli polislikle birlikte düşünölmelidir.)

i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliğı hizmeti e (Aynı gerekçeyle.)

j-Trafik denetimi ve düzenlemesi hizmeti h (Yerel yönetimlere verilebilir.)

.....(ve diğlerleri ?).....

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşğıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ölkede olduğı gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağı, kamuoyu denetimine açık olmalıdır. e

SORU 22:Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

Olay önlenemeyip suç oluştuktan sonraki işlemleri yapan, yakalayan, sorgulayan, delilleri muhafaza eden polistir. Bence yine polis teşkilatı bünyesinde ama suç oluştuktan sonra sadece bu işle ilgili adli kolluk teşkilatı kurulmalıdır. Bunu daha profesyonel bir yapı için istiyorum. Uzmanlaşmayı da sağlayacaktır bu durum. Suçlar değişiyor. Daha karmaşık ve teknik bir hale geliyor. Bununla başa çıkabilmek için kriminal anlamda daha uzmanlaşmış bir adli polis gereklidir diye düşünüyorum ve bunu bu gerekçeyle istiyorum.

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

Hayır, buna katılmam. Bu uygulama bu işi daha da karmaşık hale getirir. Hizmeti parçalamaktan başka bir işe de yaramaz. Çünkü adli işleri zaten savcı yönetiyor.

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Katılıyorum. Suç oluşması durumunda polis müdahale edebilir. Asıl işi güvenlik olan silahlı polisin kavşakta trafik düzenlemesi doğru değildir. Her işi belediyeye yaptırıyorsunuz. Işıkları, yolu v.s. Ama araçların akışına karışma diyorsunuz. Bu da belediyenin işidir. O da bana ne diyor. Aksamasından da sorumlu olmayınca işin peşini bırakıyor.

SORU 25: Yerel Yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Trafik ve bazı çok sınırlı alanlarda olabilir. Ama genel anlamda belediyelere polis yetkisi devredilmesine taraftar değilim. Bu günkü etnik yapımız, terör problemimiz ve bilinç düzeyimizle bunun pek çok olumsuz sonucu da beraberinde getireceğini düşünüyorum.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Tabii ki şeffaf olmalı, sivil karakterli olmalı, hukuk devletine bağlılıktan taviz verilmemeli, bilgi ve uzmanlık ön planda olmalıdır. Kurumsal kimliğe sahip olmalıdır. İstihbarat ve propaganda gücü ile saygınlığı çok önemlidir.

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Mevcut devlet yapımız buna engel teşkil edebilir. Ama bu aşılabılır.

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Özerk ama denetlenebilir bir konumda olmalıdır. Bakana bağlı bir müsteşarlık şeklinde yapılandırılabilir.

SORU 29: Konunun geneli üzerine bir değerlendirme yapar mısınız?

SORU 30: Bu çalışmayı ve görüşme içeriğini değerlendirir misiniz?

Bu alanda bilimsel bir çalışma yapılması bence çok umut verici. Bu anlamda sizi de kutluyorum.

EK-5

Polis Akademisi öğretim üyesi Doç. Dr. İbrahim CERRAH ile 02.01.2008 tarihinde yapılan görüşme:

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

Ülkenin sınırları içerisindeki her türlü güvenlik sorununu ifade etmektedir. Yani savaş hali dışında vatandaşlara yönelik her türlü tehdidi içeriyor. Ve bunlara yönelik tüm güvenlik tedbirleri iç güvenlik olarak algılanıyor.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Cana ve mala yönelik mücadele yolsuzlukla mücadele, kaçakçılıkla mücadele gibi alanlar düşünülebileceği gibi, coğrafi anlamda bu hizmetin ayrışması olarak da düşünülebilir bu. Polis, jandarma ve sahil güvenlik yapılanmaları anlaşılabilir.

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Ülkenin yasalarını uygulamak ve korumakla görevli teşkilatlardır bunlar. Avrupa'daki tanımıyla kanun uygulayıcılık (law enforcement) da denebilir buna. Bizde üç temel kolluk var ama örneğin Amerika bu yapı çok daha komplikedir. İngiltere ve Amerika'da postane polisi, demiryolu polisi gibi yapılanmalar vardır. Ülkemizde kolluk denince genel kolluk teşkilatları olan jandarma, polis ve sahil güvenlik anlaşılıyor. Özel güvenlik v.b. yapılanmaları da özel kolluk olarak algılamak gerekir.

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Gayet tabii ki bu üç kolluğun yaptığı iş iç güveniktir. Hatta eğer savaş halinde değilseniz sınır güvenliği de bunun bir parçasıdır aslında. Bu konuda biliyorsunuz sınır polisi uygulaması ile ilgili epeyce bir yol alındı. Bu çok ilginçtir. **Bir ülkenin sınırını**

koruyacak teşkilatın sivil olmasını düşünür ve planlarken, iç güvenliğini sivilleştirmeyi konuşmuyoruz. Bu ülkenin başkentinin, İstanbul'un neredeyse yarısı jandarma sorumluluk sahasındadır.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Bu hizmet tamamen bir iç güvenlik hizmetidir ve bu teşkilat bir genel kolluk teşkilatıdır.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Kesinlikle.

SORU 7: İç İstihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Kesinlikle.

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Dünyanın hemen hemen her ülkesinde trafiğin polis tarafından bakılan boyutu var. Ancak bu hizmet daha ziyade yerel birimlerce karşılanmalıdır. Ancak kaza ve benzeri durumlarda polis veya jandarma devreye girebilir.

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

Yukarıda zaten yaptık bunu.

2. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Hayır. Şu andaki yapılanmayı doğru bulmuyorum.

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

Hizmet sektörü olarak algılanması gereken bir alanın silahlı kuvvetler mantığı ile yönetilmesidir. İç Güvenlik hizmeti vatandaşa yönelik bir hizmettir. Bunun sivil katılım ve sivil denetime açık olması gerekir. Diğer birimlerimizde olan denetim mekanizmalarının bu alanda da olması lazım. Adli ve idari denetimin tam olarak uygulanabilmesi gerekir. Jandarma ve sahil güvenlik üzerine bu denetimin çok zayıf olduğu hatta bazen imkansız olduğu bilinmektedir.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Kesinlikle çok gecikmiş bir ihtiyaçtır bu. Şu an **Osmanlı'dan bile geri durumdayız. O dönemde polis meclisi diye bir meclis var ve bu meclisin 7 üyesinden 6'sı sivil**dir. Türkiye'de güvenlik hizmetlerini gözetleyen ve denetleyen sivil bir yapılanma yok. Valiler bunu yapar. Ama vali ilin asayişinden sorumlu olduğu için aslında üniformasız bir polistir. Ve bu durumda bir taraftır. Özetle bu alanda geriye gitmişiz. Bırakın Avrupa standartlarını 150 yıl önceki uygulamamızın bile gerisine düşmüşüz biz. Kolluğun denetimi aslında kolluğun sorunlarının tespiti anlamı da taşır. Ve bu denetimin sonucunda muhtemelen sorunların tek sorumlusunun polis olmadığı gerçeği de ortaya çıkacaktır. Şu anda polis de jandarma da sistemin mağdurlarıdır.

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

Kesinlikle olumsuz yöndedir. Eleştiremez ve örneğin yazamazsınız. Bunu yapınca çok rahatlıkla devletin askeri kuvvetlerini aşağılıyor olarak değerlendirilebilirsiniz.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

Bu bir reform olarak yapılmalı ama uzun zamana yayılmamalıdır. Siyasal iradenin vereceği kararlarla yapısal olarak reforme edilmelidir. Demokratikleşme ve sivilleşme bir süreç olarak düşünülmelidir. Devam edecektir. Yani diyelim ki yapısal dönüşümü sağladınız ve jandarma teşkilatını polis teşkilatına dönüştürdünüz. zaman ikinci iş olarak plisin işlevsel olarak yapılandırılması da yapılacaktır.

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

Zaman çok uygundur ve neredeyse geçmek üzeredir. Geçmişte parçalı yapılı iktidarlar böyle bir konunun üzerine gidemediler. Şu an çok güçlü bir siyasi iktidar var ve büyük çoğunluğa sahiptir. Bence tam zamanıdır.

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılırmısınız?

Elbette. **Avrupa kriterlerinde oynamak istiyorsunuz ama kriterleriniz Afrika ve Asya kriterlerinde.** Avrupa birliği hedefi bu sürece ivme kazandırır. Ama hedef AB olmasa bile bu yapılmalıdır. Bu artık çağın gereğidir.

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

Öncelikle bu hizmeti veren kurumların katkısı olmalıdır.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

Aslında tek çatı altındaki bir teşkilatlanma bir süre sonra militerleşmeyi beraberinde getiriyor. Örneğin YÖK adı verilen kurum bir komutanlık gibi hareket etmeye başlamıştır. Militerleşme üniforma ile değil zihniyetle alakalı bir şey. Onun için sivil karakterli yapıların ayrı ayrı teşkilatlanması gerektiğini düşünüyorum. Tabii ki bakanlık

anlamında bir yere örneğin İçişleri Bakanlığına bağlı olabilir. Veya yeni bir bakanlık olabilir. Amerika'daki gibi. Ama bunun altındaki teşkilatlar ayrı ayrı örgütlenmelidir. Hatta bazı daireler bile ayrı teşkilata dönüşebilir. Mesela kaçakçılık hizmeti ve hstihbarat hizmeti gibi. Bunlar ayrı ayrı genel müdürlükler olabilir. Kır Polisi Genel Müdürlüğü, İstihbarat Genel Müdürlüğü v.s. gibi. Sivil katılım ve denetime açık bir yapılanma olması gerekir. **Tek birim halindeki bu devasa yapı sadece suça karşı değil kötü ellerde vatandaşa karşı da kullanılabilir.**

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Emniyet Genel Müdürlüğü e
- b-Jandarma Genel Komutanlığı e
- c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e
- d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h
- e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı h
- f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı h
-(ve diğerleri ?).....

SORU 20: İç Güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler e

d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti e

f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti e

g-Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti e

ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti h

i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti h

j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti h (Sadece yerleşim yeri dışındaki alanlar ve kaza durumları istisnadır. **Hakkari'de ve İstanbul'da hatalı parkın cezası aynı olmamalıdır. Yerel yönetimler bunu belirlemelidir.**)

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 21: İç Güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı, kamuoyu denetimine açık olmalıdır. e

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

Bana hiçbir şey ifade etmiyor. Ben dünyanın hiçbir ülkesinde böyle bizim Adalet Bakanlığı'nın beklediği gibi bir yapı görmedim. Polisin hem adli ve hem de idari

fonksiyonu vardır. Sokakta devriye yaparken adli bir olaya vakıf olabilir, o anda adli görevi başlar ve savcı yönlendirmesi ile göreve devam eder. Şunu yapan ülkeler var. Mesela polisin tamamını Adalet Bakanlığına bağlayabilirsiniz. Ama o zamanda Adalet Bakanlığına idari bir görev vermiş olursunuz. Bu tamamen farklı bir yönetsel rejim demektir. Bence **adli görev bir fonksiyondur**. Adli polis olmayı gerektirmez.

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

Uygulanabilir ve mantıkla bağdaşır bir şey değildir bu. **Bu devlet, emniyet şube müdürünün altına bir araba veriyorsa, bunu savcıdan esirgememelidir. Duygusal bir yaklaşım gibi geliyor bana.**

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Tabii ki katılıyorum. Avrupa'da her iki şekilde de uygulamalar vardır. Tamamen değilse de pek çok alanında bu olabilir. Amerika'da bunu yerel yönetimler yapar. Benim memleketimde kaldırımı işgal edersiniz müdahale edilmez. Amerika'da kaldırımı 40 santim yakın durursanız mutlaka ceza yersiniz. **Yani yapılmayan görevi zabıta yapsa ne kaybederiz.**

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Bu fikre kesinlikle katılıyorum. Zabıta gibi düşünün. Aslınsa zabıta da bir kolluktur. Diyarbakır sokaklarının temizliğinden nasıl zabıta sorumluydu aynı sokağın araç parkından da ufak tefek kavgasından da zabıta sorumlu olabilir. Terör, kaçakçılık, istihbarat v.b. hizmetler gene merkezden yürütülebilir. **Hiç bir Avrupa'lı Hakkari'deki bir mahalle kavgasına Ankara'dan atanan bir polisin müdahalesini anlayamıyor. İki kişinin**

kavgasına sen müdahale edince olayın 3. tarafı devletmiş durumuna düşüyoruz. Bırak oradaki yerel zabıta veya polis çözsün bunu.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Kesinlikle sivilleşmelidir. Ve bu **silahlı kuvvetlerin üzerindeki büyük bir yükü, şaibeyi ve yıpratıcı unsuru kaldırır.** Dolayısıyla bu yapılanmadan en çok karlı çıkacak olan silahlı kuvvetlerdir. **Eğer amaç halka hizmetse bu hizmet eleştirilmez ve dokunulmaz güçler tarafından yapılamaz.** Sivil iradenin emrinde, yönetiminde ve katılımında olmalıdır. Bu durum güvenlik hizmetine vatandaş katacaktır aynı zamanda. Yerleşme sonucunda bir ilin halkının da güvenlik hizmeti ve politikalarına katılımı sağlanmalıdır. **Örneğin Trabzon emniyetinin bütçesinin yüzde otuzunu belediye karşılarsa emniyet müdürü kendi hizmetine aldığı 5 makam aracının hesabını nasıl verir?** Hesap sorma beraberinde kaliteyi getirecektir.

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Siyasi iradenin ilgisizliğini ve cesaretsizliğini görüyorum. Kurumların direnişini ve idarecilerinin kişisel kaygılarını görüyorum. Terörle mücadele süreciyle alakalı kaygılara katılmıyorum. Siz doğu ve güneydoğuda halkı güvenlik hizmetine katabilirseniz bu durum ister istemez terörle mücadeleye de katkı sağlar. **Genel kurallara uygun şekilde teşkilatın çeşitli kademelerinden yetişerek gelen Diyarbakır'lı bir polis müdürü neden Diyarbakır'da halkında tercihiyle güvenliği yönetmesin ki. Halkın desteğini alacağınız her uygulama teröre darbe vurur.**

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Belli hizmetlerin yerelleşmesini, hizmetlerin farklı genel müdürlükler bünyesinde sivil ve denetlenebilir teşkilat yapısı içerisinde olmasını, bir siyasi otoriteye bağlı, gereksiz görevlerini sırtından atmış bir yapı olmalıdır. Çatı tek olmalı ama altında birden çok kurum olmalı, bunlar da genel müdürlük veya benzeri şekilde yapılanmalıdır.

SORU 29: Konunun geneli üzerine bir değerlendirme yapar mısınız?

Yukarıda yaptık.

SORU 30: Bu çalışmayı ve görüşme içeriğini değerlendirir misiniz?

Güzel hazırlamış sorular. Çalışma ise bir master tezinin çok üzerinde bir çalışma.

EK-6

Polis Akademisi öğretim üyesi Yard. Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK ile 03.01.2008 tarihinde yapılan görüşme:

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

Ülke içi güvenlik ve asayişin sağlanmasıdır.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Standart bir tanımlama olmasa da kolluk teşkilatlarının çalışma alanlarına baktığımızda adli ve idari, yani önleyici hizmetleri anlamak gerekir.

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Genel kolluk denildiğinde devletin asayiş olaylarına müdahale hakkı tanıdığı ve bazı idari ve adli görevler verdiği kurumlar akla gelir. Bu kurumlar polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarıdır. Görev sahaları farklılıklar gösterir. Bunun yanında genel kolluğa yardımcı ve onun görev alanı dışında bulunan özel kolluk birimleri de vardır.

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Evet. İç güvenlik kavramı son zamanlarda kullanılmaya başlanan bir kavramdır. Aslında kolluk kavramı daha geçerlidir. İç güvenlik kavramının alanının daha geniş olduğu kanaatindeyim. Örneğin MGK bir kolluk birimi değildir ama bir iç güvenlik görevi yapar. Keza askerin terörle mücadelesine kolluk faaliyeti demektense iç güvenlik faaliyeti demek daha doğrudur.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Bu bir iç güvenlik hizmetidir. Ve bu teşkilat bir genel kolluk teşkilatıdır.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Bu alanın bir ulusal savunma boyutu da var. Şu an öyle olmasa bile tüm dünyada temel kabul gören sınır korumanın sivil bir sınır koruma birimince yapılması fikridir. Dolayısı ile bu alan iç güvenliğe doğru kayıyor gibi.

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Kesinlikle bir iç güvenlik hizmetidir. Bu konuda hiçbir tereddüt olmaması gerekir.

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Bu hizmet alanı kolluk hizmetleri ile ayrılabilir bir hizmet alanıdır. Genel güvenlik ile de doğrudan bağlantılı değildir.

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

Ülke içindeki genel asayişle ilgili hizmetlerdir. İç güvenliği sarsacak her türlü alanda suçla mücadele etmektir. Terörle, asayiş suçlarıyla, kaçakçılıkla mücadele, istihbarat hizmetleri gibi girift alanlardır. Özellikle iç güvenlik teşkilatından kastedilen kolluktur.

2. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Bir ülkenin kendi tarihi, siyasal, ekonomik ve yönetsel dinamikleri ile alakalıdır bu sorunun cevabı. Yani Türkiye'de çoklu kolluk yapılanması olması çok doğrudur veya çok yanlıştır demek doğru değildir. Avrupa'da da bize benzer yapılanmalar vardır. Türkiye'deki mevcut çoklu kolluk yapılanmasının hizmetlere olumlu yansıdığına dair bir kanaat taşıyorum.

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

Çok başlılık ve iş birliği ile koordinasyonda yaşanan sorunlar en başta gelmektedir. Yasal olarak bir koordinasyon varsa da, uygulamada beraber çalışılmamaktadır. Bunda Türkiye’de beraber çalışma kültürünün olmamasının da etkisi çok büyüktür. Yani jandarma ve polisin kendi birimleri arasında bile çok fazla ortak çalışma yoktur. Bu bir kültür ve yaşam biçimi meselesidir aynı zamanda.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Bu çok popüler ve çok konuşulan bir konu olmaya başladı. Yeni şekillendirme, beraber çalışma kültürü yerleştirilmeden çok fazla anlam ifade etmeyecektir. Bu yapıyı bakanlık veya müsteşarlık da yapsanız çok anlamı olmayabilir. Ayrıca teşkilatın hacminin genişlemesine genel müdürlük yapısı yeterli gelmiyorsa bir müsteşarlık düşünülebilir.

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

Jandarma ve sahil güvenliğinin konuları konusunda sorun vardır. Jandarma bir kuvvet komutanlığıdır. Ve Genel Kurmay Başkanına bağlıdır. Genel Kurmay Başkanı ise Başbakanı karşı sorumludur. Hükümetin içerisinde değildir. Dolayısıyla hükümete bağlı kuruluşlar gibi durmamaktadırlar. **İlçede bölük komutanı kaymakama ne kadar bağlıdır.** Bunu düşünmek lazım. Bu teşkilatın mensupları kendilerini ne kadar asker gibi ne kadar kolluk mensubu gibi hissediyorlar. Sanırım daha çok asker gibi hissediyorlar.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

Tarihimizde yapısal çözümlerin bize pek bir şey getirmediğini görüyoruz. İnsan malzememiz aynı sonuçta. Aynı kurumlarla da devam edilebilir.

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teŖebbs için zaman uygun mudur?

Ben bu konuda çok çabalamayı anlamlı bulmuyorum. **Mevcut anayasal yapımız gereği mevcut kurumsal yapıyı deđiŖtirmek çok zor görünmektedir.** Fakat iŖlevsel anlamda koordinasyon arttırılabilir. Fonksiyonel yaklaŖmanın daha doğru olacağını dŖnyorum.

SORU 16: AB yelik sürecinin bu teŖebbste olumlu etken olacağı fikrine katılır mısınız?

AB'nin Ŗu anda bizim i gvenliğimizle çok ilgilendiğini dŖnmyorum. Daha ok MGK ve Genel Kurmay BaŖkanlıđı'nın bulunduğu konumla ilgili bulunuyorlar.üst yapı ile ilgileniyorlar.Bu konu onları çok etkilemez, çünkü birkaç Avrupa ülkesinde de çoklu yapılanma var. Bunlar Fransa, İtalya ve İspanya'dır.

SORU 17: Yeniden yapılandırma alıŖmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluŖların katkısı alınmalıdır?

İiŖleri Bakanlığı kesinlikle lider konumunda olmalıdır. Diğer ilgili kurumlar katılmalıdır.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde i güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

Bakanlık düzeyinde olmalıdır. İllerde de kurumları çatısı altında toplayan Paris Polis Valiliği gibi bir yapılanma olabilir.

SORU 19: İ güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teŖkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aŖađıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Emniyet Genel Müdürlüğü e

- b-Jandarma Genel Komutanlığı e
- c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e
- d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h
- e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı e
- f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı e
-(ve diğerleri ?).....

SORU 20: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler e
- d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti e
- f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti e (İç istihbarata evet)
- g-Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti e
- ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti e
- i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti e
- j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti h (Bölge trafik hariç tamamı belediyelere verilmelidir)

.....(ve diğeri ?).....

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı, kamuoyu denetimine açık olmalıdır. e (Ama bu bir hayal gibidir.)

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

Suç soruşturması kapsamında adliyeye yardımcı olarak yapılan çalışmalardır.

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

Katiyen katılmıyorum. **Bürokrasiyi arttırmaktan başka bir işe yaramaz bu.** Polis idari görev yaparken bir adli vaka ile karşılaştığında adli kolluk olarak işlev görmektedir. Adli kolluğun ayrı teşkilata dönüştürülmesi katiyen uygulanabilir değildir.

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Kesinlikle katılıyorum. Zaten düzenlemeyi yapıyor, yolu yapıyor. Bunu da pekala yapabilir.

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Çok sınırlı alanlarda olabilir.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Devletin hizmet sunan bir yapıya dönüştürülmesine hizmet etmelidir. Fonksiyonelleştirilmelidir. Görevleri tanımlanmalıdır .Demokratik işlemelidir. Hukukun üstünlüğü temel ilke olmalıdır. Sivil olmalıdır.

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Mevcut anayasa hükümleri ile yönetsel ve siyasal kültür bunun önünde engeldir.

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Türkiye nevi şahsına münhasır, evrensel şartları göremeyeceğimiz farklı bir ülkedir. Bunu yapıp tek polis teşkilatı yaptınız diyelim. Bu sefer şubelerin ve illerin arasında rekabet olacaktır. Askeri karakteri olmayan bir müsteşarlık yapılanması olabilir. Askeri teşkilatları polis gibi algılar duruma gelmek lazım.

SORU 29: Konunun geneli üzerine bir değerlendirme yapar mısınız?

SORU 30: Bu çalışmayı ve görüşme içeriğini değerlendirir misiniz?

Çalışma olumlu ve iyi hazırlanmış bir içeriğe sahip.

EK-7

Başbakanlık Güvenlik İşleri Genel Müdürü Muammer TÜRKER ile 11.01.2008 tarihinde yapılan görüşme:

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

İç güvenlik kavramı, birey ve toplumun huzur ve güvenin sağlanmasına yönelik olarak sunulması gereken ve klasik olarak kolluk kuvvetlerinin sorumluluk alanına giren hizmetlerin bütününe ifade etmektedir.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Çok geniş bir alan, belki hepsini saymak mümkün olmayabilir ama ülke içinde terörle mücadele, uyuşturucu suçlarına karşı mücadele, asayiş sorunlarına müdahale, vb. birçok alan iç güvenlik hizmet alanı içinde değerlendirilebilir.

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Kolluk kavramı, iç güvenlik sorunlarıyla mücadele için sunulan hizmetleri ve bunun için örgütlenmiş birimleri kapsamaktadır. Özel kolluk ve genel kolluk olarak ikiye ayrılmaktadır. **Genel kolluk, bu amaca yönelik olarak spesifik bir alanla değil de, genel yetkili kılınmış birimleri ifade etmektedir.**

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Genel kural olarak bu ikisi örtüşmektedir. Ancak, Türkiye'deki pratikler açısından bakarsak, terörle mücadele gibi doğal olarak kolluk birimlerinin sorumluluk alanına giren bir faaliyetin önemli ölçüde silahlı kuvvetler tarafından yürütülmesi söz konusudur. Yine de bu fiili durum, silahlı kuvvetlerin genel kolluk olarak tanımlanmasına yeterli olmaz.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Sahil güvenlik hizmeti, karasularındaki asayiş olaylarıyla da ilgili olduğu için büyük ölçüde bir iç güvenlik hizmetidir. Sahil güvenlik teşkilatı da son dönemde yapılan değişikliklerle kendisine tahsis edilen alanda bazı genel kolluk yetkileriyle donatılmıştır.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

İç güvenlik konusunu uluslararası bağlamından koparmak mümkün değildir. Bu çerçevede sınırların korunması ve sınırlardan geçişler, iç güvenliği doğrudan ilgilendirmektedir. Ama tabiatı gereği kara sınırlarının korunması bizatihi bir iç güvenlik faaliyeti değildir. Teşkilatlanma noktasından bakarsak, bizde kara sınırlarının korunması, silahlı kuvvetlerin sorumluluğuna bırakılmıştır (Jandarmanın sorumluluğunda kalan bölgenin de kara birliklerine devri gerekmektedir). Buradan bu konunun bir savunma hizmeti olduğu gibi bir anlam çıkarılabilir. Buna mukabil Avrupa Birliği, sınırların korunmasını (kara, hava ve deniz hudut kapıları da dahil olmak üzere) müstakil ve sivil bir birime bırakılmasını istemektedir. Türkiye'nin AB'ye katılacağı, dolayısıyla bizim sınırlarımızın AB'nin de dış sınırları olacağı varsayımıyla, ülkemizde de bu yönde bir proje yürütülmektedir. Demek ki AB, sınırların korunmasını silahlı kuvvetlerin görev alanında değerlendirilen bir savunma hizmeti olarak da görmemektedir. Özetleyecek olursak, genel eğilim bu konunun ne iç güvenlik, ne de savunma hizmeti olmadığı, ikisinden bağımsız farklı bir hizmet alanı olduğu yönündedir.

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Casuslukla mücadele anlamında düşündüğümüzde iç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti olarak değerlendirilemeyebilir. Daha ziyade sivil nitelikli devlet

görevidir. Ama iç güvenliğe yönelik boyutuyla, operasyonel birimleri destekleyen bir iç güvenlik hizmeti kabul edilebilir.

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Kısmen.

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

Ülkemizdeki iç güvenlik teşkilatlarının yapılandırılması, diğer ülke örneklerine de baktığımızda çok fazla bir farklılık veya aşırılık göze çarpmamaktadır. Ülke koşullarına uygun biçimde kentsel alanlarda polis kırsal alanlarda ise jandarma faaliyet göstermektedir. Benzer yapılanmaları gelişmiş ülkelerde de görmek mümkündür. Burada kritik olan husus, hesap verme ilişkisinin nasıl işlediğidir. Demokratik ülkelerde bütün kamu hizmetlerinde olduğu gibi güvenlik hizmetlerinde de birimlerin hesap vereceği yer, sivil siyasi otoritedir. **Bizdeki sorun, silahlı kuvvetlerin (bu bağlamda jandarmayı da dahil edebiliriz) sivil siyasi otoriteye hesap verme, siyasi otoritenin de hesap sorma konusundaki olumsuz fiili durumdur.** İlaveten, kara birliklerinin iç güvenlik hizmetlerinde bu kadar yoğun olarak kullanılması da ciddi bir sorundur. Bu anlamda, bir yenileşmeye ihtiyaç bulunmaktadır.

2. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Toplumlar kendi tarihsel şartları ve kurumsal gelenekleri ışığında örgütlenme yaparlar. Siz masa başında "ideal" bir model oluşturabilirsiniz ama bunun çalışabilirliğini garanti edemezsiniz. Ülkemizdeki iç güvenlik örgütlenmesine de tarihsel dinamiklerin

önemli rolü olmuştur. Tarihin dönüm noktalarındaki kritik adımların şu veya bu yönde atılmasını eleştirmek mümkündür, ama mevcut yapıyı tarihsel süreçten soyutlamak doğru olmaz. Burada önemli olan yapının nasıl kurgulandığından ziyade, işleyip işlemediğidir. Benzer örgütlenme modelleri gelişmiş birçok ülkede mevcuttur ve işlemede de bir sorun yoktur. **Bizdeki problem, yukarıdaki cevapta da görüleceği üzere hesap verebilirliğin iyi tesis edilememiş olması ve iç güvenlik alanında askeri birimlerin gereğinden fazla kullanılıyor olmasında, örneğin terörle mücadele politikalarının belirlenmesinde askeri makamların çok etkili olmasındadır.**

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

9. soruya verdiğim cevap bu konuyu da içermektedir.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Bu konuda reel ve pratik düşünmek gerekmektedir. Masa başında yeni birimler kurmak, teorik olarak bazılarını lağvetmek ve yenilerini kurmak çok mantıklı görünmemektedir. **Önemli olan öncelikle uygulamadaki tek karar makamının tesisini sağlamaktır (Sivil makamların tesisi ve güçlendirilmesi).** Bence uygulamada deneyerek, bazı aşırı yönleri düzelterek tedrici bir revizyon çizgisini izlemek daha yararlı olacaktır.

SORU 13: İç Güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

Askeri birimler; yapılanmaları ve personelinin eğitim, formasyon ve ilgilerinin farklılığı dolayısıyla iç güvenlik hizmetine uygun birimler değildir. Ayrıca, bu birimlerin görev almaları, iki başlı bir yönetim yapısının oluşumuna neden olmaktadır. Bu alanda asli değil, tali destek unsuru olarak kullanılmalıdırlar.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

(Bkz. 11. soruya verilen cevap)

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

Halkın büyük oranda temsilinin sağlandığı, millet iradesinin yansıma imkanı bulunduğu, tek partinin istikrarlı bir hükümet oluşturduğu bir dönem iç güvenlik alanında yapılacak düzenlemeler ve revizyonlar için uygundur.

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılırmısınız?

Katılıyorum. Elbette ki AB ülkeleri iç düzenlemelerini yaparken kendi içlerindeki standartları yükseltmek, kendi sorunlarını en iyi şekilde çözmek amacını gütmektedirler. Ülkemizde herhangi bir değişim birincil amaç değildir. Bizi etkileyen düzenlemeler vardır. Bir de AB ülkeleri için olumlu, ancak bizim şartlarımıza uymayan farklı düzenlemeler olabilir. Kendi iç yapımıza uygun düzenlemeleri yapma çabası göstermeliyiz. Bir de AB'nin en azından prensip bazında istediği şey, sivil makamlara hesap verebilirlik, katılımcı ve şeffaf yönetim, insan haklarına saygı gibi kavramların gerçekleşmesidir. Bunlar, bizde de arzulanan seviyelerde hayata geçmesi gereken prensiplerdir. Bu süreçte AB olumlu bir etkidir.

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

Bu çalışmalar, devletin sadece icracı birimlerinin önerilerinden ibaret olmamalıdır. Dışarıdan bakan göz her zaman daha avantajlıdır. Bu bağlamda elbette başka ülke uygulamalarını da bilen insanlar, akademisyenler, politikacılar ve özellikle güvenlik hizmetinden yararlananların (doğrudan ve sivil toplum yoluyla) katkısı alınmalıdır.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

Tepe otorite sivil ve siyasi bir makam olmalıdır. Burada amaç kurumların iç yapısını değiştirmek değildir. Elbette ki her kurumun kendi meslek teamülleri vardır, olmalıdır. Ancak hesap verilen makamlar olarak sivil ve siyasi makamların belirlenmiş olmaları önemlidir.

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Emniyet Genel Müdürlüğü e

b-Jandarma Genel Komutanlığı e

c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e

d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h

e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı e (Buna gümrük teşkilatının tamamını değil ama gümrük muhafazayı da eklemek mümkündür.)

f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı h

.....(ve diğerleri ?).....

Burada da aynı temel husus önemlidir. Kurumları radikal reforma tabi tutmak değil, belli revizyonlar yapmak ve asıl bağlı oldukları sivil makamların politika belirleme ve denetme kapasitelerinin tam anlamıyla performansla sahip kılınmasıdır.

SORU 20: İç Güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

- a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler
- d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti
- f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti
- g-Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e
- h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti e
- ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti
- i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti
-(ve diğerleri ?).....
- j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti e (Kısmen)

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı, kamuoyu denetimine açık olmalıdır.

Önemli olan, birimin kendisinin tamamen sivil olması değil, sivil otoriteye bağımlı ve ona hesap verir olmasıdır.

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız? Neden?

Bu durum Adalet Bakanlığı ve bağımsız adli makamların objektifliğini zedeleyici bir etki yapacaktır. Söz konusu bakanlığı bir İçişleri Bakanlığı haline dönüştürücüdür. Diğer yandan, adli ve idari polis çalışmalarının bütün hatlarıyla kesin ayırımı mümkün görünmemektedir. Böylesi bir yeni teşkilat kurulması etkinliği de azaltacaktır.

SORU 24: Trafik denetleme ve düzenleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Kısmen olabilir.

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Katılmıyorum.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Temel kriter çağdaş dünyadaki ölçütlerin hakim kılınmasıdır. Bu yeni teşkilat kurma biçiminde değil, var olan yapıların revizyonu ile bağlı olunan sivil makamlara karşı hesap verebilirliklerinin artırılması şeklinde tecelli etmelidir.

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Alışkanlıklar, kurumsal dirençler, yeni sistemin benimsenmemesi dolayısıyla bilgi paylaşımından kaçınılması.

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Yukarıda da ifade edildiği gibi, modelin kendisinden ziyade işleyiş tarzı ve ilişkiler önemlidir. Hesap verebilirlik ilişkisinin sağlıklı işlemesi olmazsa olmaz bir şarttır. Tepedeki siyasi otorite konunun nihai sahibi ve sorumlusudur ama teknik düzeyde profilin bugünkünden daha yüksek tutulması doğru olmaz. Ama hak ve özgürlüklerin korunması ile kolluğun yetkileri arasındaki ince çizginin daha iyi belirlenmesi şartıyla kolluğun etkinliğinin artırılması da gereklidir.

EK-8

Mersin İl Emniyet Müdürü Süleyman EKİZER ile 29.12.2007 tarihinde yapılan görüşme:

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde vatandaşların güvenliklerini temin etmek hizmetini içeren bir kavramdır.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Türkiye Cumhuriyetinin iç güvenliğinin sorumlusu hükümetler ve İçişleri Bakanlığıdır. Alt hizmet alanları ise polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları ile bunların taşra birimleridir.

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Herhangi bir güvenlik hizmetini yerine getirmek üzere teşkilatlanmış birimlere kolluk denir. Kolluğun çeşitleri vardır. Bunlar adli kolluk, özel kolluk genel kolluk gibi kolluk çeşitleridir.

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Evet aynı şeydir bunlar. Yani polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları, genel kolluk teşkilatlarıdır.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Görev alanı polis ve jandarmaya göre daha dar olmasına rağmen sahil güvenlik teşkilatı kendi görev alanında genel kolluk hizmeti yapar ve bir genel kolluk kuvvetidir.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet.

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet.

SORU 8: Trafik denetleme ve düzenleme faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet. Dünyanın her yerinde olduğu gibi trafik kazalarının önlenmesine yönelik yapılan çabalar genel güvenliğe yönelik çabalardır.

SORU 9: İç güvenlik hizmeti ve kurumlarının çerçevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

Belediye teşkilatı bulunan yerlerde polis teşkilatı, kırsal alanda jandarma teşkilatı ve denizlerimizde sahil güvenlik teşkilatı iç güvenliğimizi sağlayan teşkilatlardır.

2. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİĞİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Türkiye'nin iç güvenlik örgütlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Farklı farklı teşkilatların örgütlenmesinin yanlış olduğuna inanıyorum.

SORU 11: Sizce bu örgütlenmenin aksayan yönleri nelerdir?

Emniyet teşkilatı çok daha rahat denetlenebilen, kamuoyu denetimine açık ve şeffaf bir kurumdur. Oysa silahlı kuvvetler kendi teşkilatı gereği böyle değildir.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Evet vardır. Demokratik bir hukuk devletinde bu hizmetlerin hepsi tek çatı altında olmalıdır.

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yöndedir?

Aynı hizmeti yapan insanların farklı ücret rejimine, farklı yargılama hukukuna ve farklı eğitim sistemine tabi olmaları bir dengesizliktir ve hizmeti zedeler.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

Her ikisi de yapılmalıdır. Avrupa'daki pek çok ülkede olduğu gibi aynı üniforma olmalı, aynı standart eğitim verilmelidir.

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

Zamanın uygun olup olmadığını kararlaştıracak olan siyasi iradedir. Türkiye'de sivilleşmeye yönelik değişimler olduğu halde jandarmadan polise görev sahası devirleri olmamaktadır.

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılır mısınız?

Evet. Çünkü bu süreçte hesap verilebilirlik ve hukuka uygunluk daha çok ön plana çıkacaktır. Ayrıca şeffaflığın sağlanabilmesi için Avrupa ile aynı iç güvenlik rejimlerine sahip olmamız gerekmektedir.

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

Bu çalışma İçişleri Bakanlığı koordinesinde yapılmalıdır. Çalışma grupları oluşturularak Avrupa'daki sistemler ve örnekler incelenmelidir. Hangisinin Türkiye'nin yapısına uygun olduğu tartışılmalıdır.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

İçişleri Bakanlığı düzeyinde temsil olunmalıdır.

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Emniyet Genel Müdürlüğü e

b-Jandarma Genel Komutanlığı e

c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e

d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h

e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı e

f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı h

.....(ve diğerleri ?)..... (**Özel güvenlik teşkilatlarının koordinasyonunu sağlayan bir birimi olmalıdır.**)

SORU 20: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler e

d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti e

f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti e

g-Karasularımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmeti e

ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti h

i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti h

j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti e

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır. h

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı,kamuoyu denetimine açık olmalıdır. e

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

Emniyet teşkilatının adli hizmet yapan birimlerinde bulunan personelin suç oluşmasını müteakip savcı emrinde hizmet vermesidir. Fakat bu görev vuku bulana kadar polis önleyici görev yapmaktadır. Yani bu görevler iç içedir.

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

Hayır kesinlikle katılmam.

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Kesinlikle katılmam. **Aslında yerel yönetimlere yetki vermek demokrasinin gereğidir ama ideal olarak doğru olsa da ülkemizin özel şartlarından dolayı şimdilik mümkün değildir. Ayrıca oy kaybetme kaygısıyla hizmetler aksatılabilir.**

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Bu sistem bize uygun bir sistem değildir.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Profesyonellikten taviz verilmemelidir. Sivil denetime açıklık esas olmalıdır. Eğitimde standardizasyon sağlanmalıdır. Yetkilerde standardizasyon sağlanmalıdır. Sorumluluklar kadar yetkiler de hukuksal güvenceye oturtulmalıdır. Tamamen sivil karakterli bir teşkilat oluşturulmalıdır. **Savaşın gerektirdiği tavırla vatandaşına yaklaşamazsın.**

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Terör ve ayrılıkçı akımlar bunun önündeki en ciddi engeldir. O teşkilatlar da terörize olabilir.

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Bu çok büyük teşkilatın alt bölümleri tüm ülke sathına yayılmalıdır. **Değişmez unsur bu işin İçişleri Bakanlığına bağlı olmasıdır. Onun altında güvenlikle ilgili bir müsteşarlık olmalıdır. Bakana bağlı olmayan bağımsız bir teşkilat düşünmüyorum. Seçimde hesabı verecek olan İçişleri Bakanının siyasetidir. İsimleri görev bölgelerine göre Kır Polisi, Deniz Polisi, Hudut Polisi v.s. olabilir. Ama bakana karşı sorumlu**

olmalıdır. **Bu departmanlar genel m¼d¼rl¼k d¼zeyinde olabilir. Ama hepsinin kurumsal kimliği aynı olmalıdır.**

SORU 29: Konunun geneli ¼zerine bir değerlendirme yapar mısınız?

Yukarıda yaptık.

SORU 30: Bu çalışmayı ve g¼r¼řme içeriğini değerlendirir misiniz?

Pek çok değerli insanla g¼r¼ř¼lecek olması ve bir beyin fırtınası oluşturması bakımından yararlı bir çalışmadır. Netice olarak g¼zel ve faydalı bir çalışmadır.

EK-9

Emniyet Genel Müdürlüğü istihbarat dairesi eski başkanı Sabri UZUN ile 02.01.2008 tarihinde yapılan görüşme:

1. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KURUMLARININ ÇERÇEVESİ

SORU 1: İç güvenlik kavramı size ne ifade ediyor?

Öncelikle demokratik hukuk devleti kavramına açıklık getirmeliyiz. Demokratik tabiri yönetme ve denetleme anlamında, hukuk devleti devletin idari yapılanmasının oluşturulması ve denetlenmesi anlamlarındadır. Bu idari yargı ve kurumların iç mevzuatları ile olur. Bu oluşumu siyasi irade yani TBMM tamamlar. Denetlemeyi millet adına yasama yürütme ve yargı organları ifa ederler. Güvenlik yapılanması da demokratik bir ülkeye yakışır şekilde olmalıdır. Denetlenmesi de o şekilde olmalıdır. **Biz bir yerde yanlış yapıyoruz o da kutsal devlet anlayışındadır. Siyasi organizasyonun kutsallığı olmaz. Siyasi organizasyonun çalışma şeklinin hukuki olması lazım hatta evrensel hukuka göre olması lazım.** Türkiye'deki yapıya gelelim. Siz bir parlamenter veya hükümet üyesi olsanız Yunanistan'a kaçarken tekneleri battığı için ölen 80 küsur insanın ölümünün sorumlusu kimdir sorusuna ne cevap verirsiniz? Demokratik yapı hükümeti denetlemelidir. Güvenliği düzenlemesi lazım. Şimdi bu göçmenler bir şekilde Türkiye'ye gelmişler ve Yunanistan'a geçerken tekneleri batmış ve ölmüşler. 65 kişi. Burada gerek TBMM gerekse meclis adına yürütme yapan hükümet bu olayla ilgili hangi makamdan hesap soracak, hangi makamı denetlemek suretiyle bu aksaklıkları giderecektir? Birincisi Türkiye'nin kara sınırlarının bir kısmını jandarma, bir kısmını da kara kuvvetleri bekliyor. Bu ölenler çeşitli ülkelerden gelmişler ve bizim sınırlarımızdan girmişler, yani sınırda bir aksaklık olmuş ki girebilmişler. İkincisi bunlar sınırdan geçtikten sonra tekneye binene kadar kırsal alan ve yerleşim yerlerinden geçmişler, buralardan da polis ve jandarma

sorumlu, bunlar İzmir’de tekneye binip açılmışlar, oradan da sahil güvenlik sorumludur. Bu çapraşık yapı içerisinde gerek TBMM’nin gerekse siyasi irade olan hükümetin hesap soracağı makam sayısı o kadar çok arttı ki dolayısıyla sorumluların hepsi sorumsuz duruma geldi ve düzenleyici ve denetleyici olması gereken demokratiklik kavramı burada ne düzenleme ne de denetleme yapamaz durumdadır. Güvenlik bir zaafa düşmüş olur. Dolayısıyla AB üyesi bir ülke olduğumuzu düşünürsek bizim sınırlarımızdaki zaafiyet AB sınırlarındaki zafiyete dönüşmüş oldu. Ve onlarda bize sizi alamayız derler. Bize derler ki sizin yönetiminiz yeteri kadar denetleyici ve düzenleyici değildir, bizim sistemimize de entegre değilsiniz derler. Bu örnekteki amacım sınır güvenliği alanında iç güvenlik zaafını ortaya koymaktır. Emniyet teşkilatını yöneten makam genel müdürdür. 1947 yılında bir kanun çıkarıldı. İçişleri Bakanlığını 2 müsteşarlık düzeyinde örgütlemiştir. Birisi şimdiki mevcut bakanlık müsteşarı, diğeri de Emniyet Müsteşarıdır. Bu yasa uygulanamamıştır. Parlamento bir yasayı çıkarmış ve uygulayamıyor. Emniyet teşkilatının yönetimini genel müdür bilir mi? Hayır. Çünkü Emniyet Genel Müdürü şu an mülki idare kadrosundan maaş alan bir memurdur. Oysa bu teşkilatın personeli emniyet hizmetleri sınıfından maaş alıyor. Yani teşkilat ile başı farklı sınıflardan maaş alıyorlar. Bu bir komedidir. Yazıktır. Ayıptır. Günahdır. Hiç bir demokratik ülkede de böyle bir şey olamaz. Böyle bir hukuk olamaz. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı bir zamanlar Bayındırlık Bakanlığına bağlı bir kurum idi. Türk idari yapısı içerisinde o zaman hem Bayındırlık Bakanlığı Müsteşarlığı vardı hem de TOKİ Başkanlığı vardı. Tepki de almıyordu. 2004 yılına kadar Gümrük Müsteşarlığı başka kurumlardan atanan müsteşarlar tarafından yönetiliyordu. O yıl kurumun içerisinden yetişmiş bir isim müsteşarlığa getirildi. Gümrük Müsteşarlığı bence o dönemde çağ atladı. Kurumsal kimliğini buldu. O kurumda çalışan insanlar önlerine kurumlarının müsteşarı olma hedefini koyarak hizmet üretmeye başladılar. Konsantre oldular, hedefler belirlediler.

Verimlilik arttı. Sonra tekrar o uygulamadan vaz geçildi, yazık oldu. Gümrük Müsteşarlığının o zaman ki personel sayısı 8000 civarındaydı. Bu gün de 9000 civarındadır. Dikkatinizi çekiyorum yurtdışından getirilen eşyanın güvenliğinden sorumlu 8000 personelli bir kurum Türkiye’de müsteşarlık seviyesinde temsil ediliyor, Emniyet teşkilatı da 250000 personelle mal, can ve genel güvenlikten sorumlu bir kurum ve genel müdürlük düzeyinde temsil ediliyor. Üstelik o genel müdürlük de dışarıdan bulunup getirilerek teşkilata monte edilmeye çalışılan insanlar vasıtasıyla yönetilmeye çalışılıyor. Bunu kişiler bazında değil kurumsal anlamda konuşuyorum. Teşkilatın kurumsal kimliğinin elinden alınmasını tartışıyorum. Sonra teşkilattan yetişen insanlar başka kurumlara kaçıyorlar. Çok sayıda emniyet amiri ve müdürü başka kurumlara geçiyorlar. 2004 yılı itibarı ile Polis Koleji ve Akademisini bitiren 19 kişi Dışişleri Bakanlığı kadrosunda çalışıyor. Teşkilatımızda çok sayıda siyasal bilgiler fakültesi bitirmiş müdürümüz var ve bunlarla birlikte okuyan çok sayıda insan bu gün valilik, müsteşarlık gibi görevler yapıyorlar. Kısacası bunlar yani teşkilat dışında olanlar devleti temsil edip araçlarında Türk Bayrağı dalgalandırıyorlar. Teşkilatta olanlar ise halen emniyet şube müdürü durumundalar. Tabi bu idari yapıdan kaynaklanan sorunlar nedeniyle gelecek ideallerinin olmadığını görerek teşkilattan kaçıyorlar. Çünkü bunlar emniyet teşkilatında kaldıkları zaman Emniyet Genel Müdürü olamıyorlar ama diğer teşkilatta vali, müsteşar, büyükelçi olabilecekler. Teşkilat adına okuyup kaymakamlığı seçen çok sayıda arkadaşımız var. Teşkilat baskı altında tutulmaktadır. Bu bir baskıdır, tahakkümdür. Polisi tahakküm ve baskı altında olan, kendisini ifade edemeyen, kendisini geliştiremeyen bir kurumda nasıl güvenlik sağlanır. Teşkilatın mensupları teşkilatın sahibi değil emniyet evinin kedisi gibidir. Fareyi yakalamaktan sorumludur. Fakat aynı kişiler başka kurumlara geçtiklerinde o evin sahibi olabiliyorlar. Bu ciddi bir aşağılamadır aslında. Aynı hakaret

bana göre MİT Müsteşarlığına da yapıldı. Bu teşkilat 1998 yılına kadar istihbarat yapmaya yetkili ama teşkilatını yönetmeye yetkili değildi. 1998 yılında bu hatadan vazgeçildi. Kurumsal kişiliklerini buldular ve kendilerine saygıları arttı. İki kavramın daha üzerinde durmak istiyorum. **Bu da ekonomik güvenlik ve güvenlik ekonomisi kavramlarıdır.** Ekonomik güvenlik şudur; demokratik ülkelerde devlet düzenleyici ve denetleyicidir. Ben ülkemizin güvenliği alanında ne kadar para harcanarak bu işin yapıldığına bakarım. Başka ifadeyle bir suçlunun yakalanmasının Türkiye'ye maliyeti kaç liradır? Kalkınmış ülkelerin hepsi bunu hesap ediyor. Hangi alan olursa olsun devlet hizmetlerinde birinci olarak en üst seviyede verimlilik aranır, ikinci olarak bunun en az harcama ile elde edilmesi aranır. **Ekonomik güvenlik derken en az harcama ile en fazla verimin alınmasının yollarının aranması gerekir.** Yani Türk milletine güvenlik hizmetini en ucuz ve en kaliteli şekilde nasıl sunarım. Güvenlik hizmetini sunan teşkilat da bunu en ucuz şekilde yapmak zorundadır. Devletin görevi de budur. Türkiye'de güvenlik teşkilatları tek elden yönetildiği zaman milli bütçeye yıllık 3 milyar dolar tasarruf sağlanacaktır. Somutlaştıralım. Bugün polisin çevik kuvvetinin karşılığı jandarmada hazır kıta var. Poliste laboratuvar var, jandarma da, bunun gibi her birimin jandarmada bir karşılığı kuruluyor. Sonuçta ikiz teşkilatlar doğuyor. İki tane haber merkezi oluyor. İki tane de araç bakım kademesi oluyor söz gelimi. Ama yapılan hizmet bir hizmet. Peki bunun bedelini Türk milleti ödüyor. Peki bu israf hizmeti daha mı iyi hale getiriyor. Hayır. Sınır güvenliği de bu kapsamda ele alınmalıdır. Deniz polisine sahil güvenlik hizmeti devredilmelidir. Kırsal kesimde bir suçlunun yakalanma maliyeti şehre oranla 8 ila 19 kat daha yüksektir. Ekonomik güvenlik kavramı uygulanmıyor ve Türk milleti cezalandırılıyor. Güvenlik ekonomisine gelince; güvenlik hizmetinin iyi yapılamaması durumunda bunun maliyeti ülke ekonomisine çıkar. Örneklersek 2003 yılı 15-20 Kasım El Kaide eylemleri sonrası Türk borsası dibe

vurmuştur. İşte ekonomik zarar budur. Güvenliğini tam sağlarsanız ekonomisi de o kadar zirve yapar. **Güvenli ortam olmazsa ekonomik gelişme ve yatırım olmaz.** Yani iç güvenlik reformumuzu yaparak tüm iç güvenlik hizmetlerini polis hizmeti olarak tanımlarsak hem ekonomik güvenlik sağlanır, hem de güvenlik ekonomisi oluşur.

SORU 2: İç güvenlik hizmetinin alt hizmet alanları hangileridir?

Türkiye'nin en son bildiğim kadarı ile 56 ülke ile güvenlik anlaşmaları söz konusudur. Soruyorum şimdi. Kimdir bu anlaşmaların muhatabı? Yani sen güvenliğini derleyip toparlayamadan başka ülkelere öğretirim diyorsun. Kendi zaafından sıyrılmadan başkasıyla nasıl iş birliği yapıyorsun. Örnek kaplancılar örgütü. Bunların jandarmada da polis sahasında da faaliyeti var ve yurt dışında da faaliyeti var. Şimdi bunu uluslar arası platformda kim anlatacak ve bundan kim bir hasıla, sonuç çıkaracak? Bu parçalanmışlık uluslararası iş birliğimizde de zafiyet yaratıyor. Demokratik ve modern Türkiye'ye yakışmıyor. 3201 'in 9 veya 10. maddesi polisi adli, idari ve siyasi polis olarak üçe ayırır. Adli polis savcılarının emrinde soruşturma yapar. İdari polis önleyici polislik ve tebligat yapan birimleri kapsar. Türkiye nüfusunun 19 milyonu kırsalda 54 milyonu şehirlerde yaşıyor. Siyasi polis kendi içinde üçe ayrılır. İstihbarat, terörle mücadele ve operasyon pPolisi vardır. Ayrıca güvenlik şubeleri kayıt tutma anlamında siyasi polistir. İstihbarat tespit edecek, özel harekat yakalayacak ve terörle mücadele polisi tahkikatını yapacaktır. Bu işlemi siyasi polis sıfatı ile yapar. Bunlar siyasi polis görevidir. Bu üç alan birbirinden ayrılarak aslında kendi içinde demokratik bir oluşum meydana gelmiştir. **Polis dışındaki hiçbir iç güvenlik kurumunun yasa ile verilmiş bir siyasi polis veya kolluk görevi yoktur.** Peki onların görev sahasında siyasi polis görevini kim yapıyor? İşte burada boşluk var. Modern Türkiye'ye yakışmaz bu. 1987 yılında PVSK ek 7 ile ülke genelinde istihbarat görevi polise verilerek istihbarat alanında bu sorun çözülmüştür. Peki sorgu ve tahkikatı

kim yapar. **Şu anda jandarma teşkilatında sorgu büroları kurulmuştur ve buralarda sorgu yapılmaktadır. Bu siyasi polis görevini fiilen almaktır. Bunun sonucunda kışlaya siyaset sokulmuştur.** Okul, cami ve kışlaya siyaset girmesi bu kurumları bozar ve bu durum Türkiye’de faşizmin başlangıcı olur. **Şemdinli olayı bunun sonucudur.**

SORU 3: Kolluk ve genel kolluk kavramları size ne ifade ediyor?

Genel kolluk kavramının bir parçasıdır. Belli bir alanda görevlendirilmiş özel kolluk dışındaki birimler genel kolluktur. Belediye zabıtası ve gümrük görevlileri özel kolluktur. Genel kolluk özel kolluğun görev ve selahiyetine de haizdir.

SORU 4: Genel kolluk kavramı ile iç güvenlik teşkilatı kavramları hizmet alanı olarak örtüşmekte midir?

Elbette. İç güvenlik genel güvenliğin bir parçasıdır. Mesela terör örgütleri iç güvenliğin üzerinde bir genel güvenlik sorunudur.

SORU 5: Sahil güvenlik hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir? Bu teşkilat bir genel kolluk kuvveti midir?

Evet. Kara sularımız bizim ülkemizin içidir. Emniyet nüsteşarlığı bünyesine alınıp askeri kimliğinden arındırılmalıdır. Genel kolluk teşkilatıdır.

SORU 6: Kara sınırlarının korunması hizmeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet. Tüm modern dünyada bu böyledir. Ülkemizde de Polis Akademisi bünyesinde bir Sınır Güvenliği Fakültesi kuruluyor. Bu kaçınılmaz bir dönüşümdür.

SORU 7: İç istihbarat faaliyeti bir iç güvenlik hizmeti midir?

Evet. O da genel güvenliğin bir parçasıdır. **İstihbarat da tekli yapı olmamalıdır.** İç güvenlik sorunu gibi görünen olayların uluslararası boyutu vardır. Bu konu bir bütün olarak ele alınmalıdır. Emniyet Genel Müdürü veya Müsteşarı mutlaka MGK’nın doğal üyesi olmalıdır. Bu bir ayıp ve eksikliklerdir. Mobese sisteminin alt yapısını kuran 6 kişinin

hiç birisi Şu an teşkilatta etkili yerlerde değildir. MOBESE yapanların isimlerinin baş harfleridir oysa. Mustafa, Osman, Sabri gibi. Ama ũrũn tũm ũlkeye kuruluyor. **Emniyet Genel Mũdũrũnũn Tũrkiye protokolũnde yeri yok. İstanbul Emniyet Mũdũrũ İstanbul protokolũnde 162. sıradadır.** En ũstteki kişi 10 sıra ile Bitlis Emniyet Mũdũrũdũr. Teşkilat devlet içerisinde de temsil edilemiyor.

SORU 8: Trafik denetleme ve dũzenleme faaliyeti bir i gũvenlik hizmeti midir?

Bu bir kolluk hizmetidir. Belediye zabıtası hizmeti gibi değerlendirilmelidir. Bugũn için genel kolluk hizmeti gibi değerlendirilmektedir. Ama genel kolluğun hizmet alanından çıkartılmalıdır.

SORU 9: İ gũvenlik hizmeti ve kurumlarının erevesi ile ilgili bir serbest değerlendirme yapar mısınız?

Yukarıda yaptık.

2. BÖLũM: İ GũVENLİK TEŞKİLATLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ GEREKLİLİğİ VE YÖNTEMİ

SORU 10: Tũrkiye'nin i gũvenlik ũrgũtlenmesinin temel karakteristiğini olumluyor musunuz?

Asla. Modern, demokratik ve hukukun ũstũn olduğu bir Tũrkiye'ye yakışmıyor. Örnek olarak Şehir içinde karargahı olan bir jandarma birliği kendi alanına çıkmak için polis sorumluluk bũlgesinden geçmektedir. Aynı yeri polis de geçmektedir. Bu israf değil midir. Hizmeti de parçalamaktır. Reform artık zaruridir.

SORU 11: Sizce bu ũrgũtlenmenin aksayan yũnleri nelerdir?

Yukarıda anlattık.

SORU 12: İç güvenlik örgütlenmemizde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı var mıdır?

Kesinlikle. Emniyet teşkilatı bir müsteşarlık olmalı ve İçişleri Bakanlığına bağlı olmalıdır. **Müfettişlik ve denetleme hizmeti bakanlıktan alınmalıdır. Bir rapora göre EGM personeli hakkındaki soruşturmaların yüzde 45'i idari yargıda bozulmaktadır. Bunun diğer anlamı şudur. Emniyet Teşkilatı'na zulüm yapılmaktadır.**

SORU 13: İç güvenlik örgütlenmemizin içerisinde askeri karakterli teşkilatların bulunmasının iç güvenlik hizmetlerine etkisi hangi yödedir?

Bu ülkede 12 defa sıkıyönetim ilan edilip 11 i uygulandı. Bunun yanında 1987'den 2002'ye kadar olağanüstü hal uygulaması var idi. Güvenliğin askeri yöntemlerle sağlanamayacağını en güzel örneği budur. Hepsinin gerekçesi asayiş düzeltmekti. Hiç birinde bu olmadı. **Nedense hiç kimse asli kurumu yapılandırmayı, kimliğe büründürmeyi düşünmedi. Hep hürriyet kısıtlama yoluna gittik. Bu millete bir zulümdür bu.** 27 Mayıs darbesi takip eden darbelerin alt yapısını oluşturmuştur. Bu darbenin darbecileri 38 kişidir. 14'ü dışlanmış. Geriye kalan 24 kişinin 6 kişisi askeri iç hizmet kanununun 35. maddesini hazırladılar. Türkiye Cumhuriyetini korumak ve kollamak görevi türk silahlı kuvvetlerindedir. Böylece darbelerin önü açılmıştır. 6 kişi bunu yapmıştır. Bir ya da ikisi general diğerleri albay ve yarbaydır. Danışma meclisinin toplanmasını beklemeden bu yasayı yapmışlardır. Kanun yapma becerileri tartışılmadı bile. O zaman harp okulları 2 yıllık idi. Bu gün 2 yıllık okul mezunları yedek subay bile olamıyor. 04 Ocak 1961'de çıkan bu kanun hala yürürlükte. Çıkardıkları bir diğer kanunda ekonomik kazanım kanunudur. Atatürk 1937 yılında bütün taşınmazlarını ve nakdini Türk milletine bağışlamıştır. Bunlarsa OYAK Kanunu çıkararak madde peşinde koştu. Büyük insanlar kazanmama peşinde koşarlar. Atatürk gibi. Onların derdi millete kazandırmaktır.

SORU 14: Bu yeniden yapılandırma yapısal mı? Yoksa mevcut örgütlerin işlevsel olarak dönüşümü şeklinde mi? Veya her iki yolla mı yapılmalıdır?

Kesinlikle yapısal olmalıdır. 1845 yılında kurulan bu teşkilat askeri vatandaşın hizmetinden çekmek üzere kurulmuştur. Bu dönüşümü biz hala tamamlayamamışız.

SORU 15: Böyle bir yeniden yapılandırma teşebbüsü için zaman uygun mudur?

Evet. Uygun değil demek hazır değiliz demektir. Kanun koyucular buna hazırdır. Halk da buna hazırdır. Kazanımlarını kaybetmek istemeyen kurumlar da artık buna hazırdır. **Tek hazır olmayan akredite medya ve onların patronları olan biat medyasıdır. Siyasi ve ekonomik rantlarından vaz geçmek istemiyorlar.**

SORU 16: AB üyelik sürecinin bu teşebbüste olumlu etken olacağı fikrine katılır mısınız?

Avrupa bizi azarlar boyutta bunu talep etmektedir. Artık modern dünyada ayıplanıyoruz. O kurumun çalışanları da rencide oluyor. Askeri yıpratmamak lazım. Aynı çevreler bir dönem polisi aşağıladılar bugün aynı şey askere yapılıyor. Bu çok yanlıştır.

SORU 17: Yeniden yapılandırma çalışmalarının ana profiline hangi kurum veya kuruluşların katkısı alınmalıdır?

Üniversiteler, Adalet Bakanlığı, TBMM, hukuk fakülteleri, Polis Akademisi, ülkemizdeki misyon temsilcileri ile polis ataşelerinin katkısı alınmalıdır.

3. ÖNERİLECEK MODELİN ANA HATLARI

SORU 18: Türkiye'nin idari yapısı içerisinde iç güvenlik örgütlenmesinin tepe otoritesi hangi düzeyde temsil olunmalıdır?

İçişleri bakanına bağlı müsteşar seviyesinde olmalıdır. Ve bir diğer en temel şart şudur ki bu makam emniyet teşkilatı personeli ile doldurulmalıdır.

SORU 19: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki birimlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Emniyet Genel Müdürlüğü e

b-Jandarma Genel Komutanlığı e

c-Sahil Güvenlik Komutanlığı e

d-Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı h (Mit asla bu yapıya sokulmamalıdır. İç ve dış istihbaratı yapmalı ve kontrolör görevi görmelidir.)

e-Gümrük Muhafaza Teşkilatı e

f-Cezaevleri İnfaz Koruma Teşkilatı h (Ceza evleri buraya sokulmamalıdır. Çünkü bu hizmet bir adalet hizmetidir ve yargı eliyle kendi teşkilatı ile yürütülmelidir. Bu bir adli infazdır. Kuvvetler ayırımına ters düşer. Derhal Jandarmadan alınmalıdır.)

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 20: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki hizmetlerin hangileri bu çatı altında olmalıdır?

a-Yerleşim yerlerindeki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

b-Kırsal alandaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

c-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki pasaport ve hudut iltica mevzuatındaki hizmetler e

d-Kara, deniz ve hava hudut kapılarımızdaki suç önleme, koğuşturma ve genel güvenlik hizmetleri e

e-Kara sınırlarımızın korunması hizmeti e

f-Ülke genelinde istihbarat faaliyeti ve hizmeti e

g-Karasularımızda suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik hizmetleri e
h-İç sularımız ve kıyılarımızda suç önleme, koğuşurma ve genel güvenlik
hizmeti e

ı-Ceza ve tutuk evlerimizin dış güvenliği hizmeti h

i-Ceza ve tutuk evlerimizin iç güvenliği hizmeti h

j-Trafik denetim ve düzenlemesi hizmeti h (Belediyelere verilmeli)

.....(ve diğerleri ?).....

SORU 21: İç güvenlik hizmetlerinin tamamını tek bir teşkilat çatısı altında yürütme yönünde bir öneri varsayımında, sizce aşağıdaki yöntemlerden hangisi uygulanmalıdır?

a-Mevcut durumumuza benzer şekilde askeri veya sivil karakterler veya farklı kurumsal kimlikler korunmalıdır.

b-Yapılanma daha marjinal perspektiften ele alınarak pek çok çağdaş ülkede olduğu gibi tamamen sivil karakterli ve sadece sivil otoriteye bağlı,kamuoyu denetimine açık olmalıdır. e

SORU 22: Adli kolluk kavramı size ne ifade ediyor?

Adalet mekanizması içerisinde hakim ve savcılar emirlerinde bir icra organı istiyorlar. **Suç öncesi istihbarat faaliyeti, bilgi temini ve araştırma safhası bir idari iştir. Bunu savcıya bağlarsınız savcı yürütme yetkisi kullanmış olur.** Adalet kurumu içinde idari otorite tesisi anlamına gelir bu durum. Buradan çeteleşme doğar. **Adli kolluk yakalamazsa onu kim denetleyecek.** Hakim savcı bunu yapabilir mi? Hayır. Bu jandarmaya istihbarat yetkisi vermeye benzer, kim denetleyecek? Takip tarassut süresi de bir idari iştir. İlk şüphe ve emareyi ortaya çıkartmak bir idari iştir. **Adli kolluk adı altında adalet mekanizmasının idari işlere girişmesi kuvvetler ayrılığı ilkesine terstir.**

SORU 23: Adli kolluğun Adalet Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanması gerektiği fikrine katılır mısınız?

Hayır.

SORU 24: Trafik düzenleme ve denetleme görevinin yerel yönetimlere devri fikrine katılır mısınız?

Evet. Ama bu birimlerin silahlı olmaları lazım. Güç verilmesi lazım.

SORU 25: Yerel yönetimlere bağlı bir yerel polis uygulaması fikrine katılır mısınız? Bu örgütlenmenin hizmet alanı ne olmalıdır?

Trafik ve benzeri çok sınırlı alanlarda olabilir.

SORU 26: Sizce iç güvenlik örgütlerimizin yeniden yapılandırılmasında temel kriterler neler olmalıdır?

Demokratiklik. Denetleme ve düzenleme anlamlarında. Verimlilik. Şeffaflık. Hesap verebilirlik. Hukukun üstünlüğü anlayışı. Hatta evrensel hukuka uygun olmalıdır. Modern bir aklın içerisinde olmalıdır. Parlamento iradesine göre şekillenmelidir.

SORU 27: Bu yeniden yapılandırma girişiminin önünde neleri engel olarak görüyorsunuz?

Kazanımlarımızı kaybetme korkusu. OYAK, Polsan vb. sandıklar kapatılmalıdır. Artı avantaj sağlayan kurumlardır bunlar. **Personel kurumun avantajının görevlisi durumuna geliyor.**

SORU 28: Genel hatları ile bir iç güvenlik örgütlenmesi modeli çizer misiniz?

Bakana bağlı müsteşar, 6 veya 7 genel müdürlük, örneğin asayiş genel müdürlüğü, siyasi hizmetler genel müdürlüğü, Polis Akademisi de genel müdürlük düzeyine çıkarılmalıdır. Genel müdürler, müsteşar ve yardımcıları vali ünvanlı olmalıdır. Tek

kimlikli teŖkilat olmalı, kır deniz gibi ayrımlar kalkmalıdır. Deniz, hava, sınır vs. branŖlar daireler halinde teŖkilatlanabilir. Kurumsal kimlik garanti altına alınmalıdır.

SORU 29: Konunun geneli üzerine bir değerlendirme yapar mısınız?

Yapıldı.

SORU 30: Bu alıŖmayı ve görüşme içeriğini değerlendirir misiniz?

Olumlu ve cesur bir alıŖmadır. Yayılması önemlidir. Eğitim kurumları ile paylaŖılmalıdır. Çok güzel içerik belirlenmiŖtir. **Demokrasinin önünü açacak bir alıŖmadır. Polisin demokrasi ile uęraŖtıęının göstergesidir.**