

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

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KOLLUĞUN
SİVİL GÖZETİMİ VE MÜLKİ İDARE

MAHMUT ŞENER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
PROF. DR. ÖNDER KUTLU

KONYA- 2019

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

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KOLLUĞUN
SİVİL GÖZETİMİ VE MÜLKİ İDARE



MAHMUT ŞENER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
PROF. DR. ÖNDER KUTLU

KONYA- 2019




TEZ KABUL FORMU

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
--	---	---

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	MAHMUT ŞENER
	Numarası	158104011002
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SIYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
	Programı	YÜKSEK LİSANS
	Tez Danışmanı	PROF. DR. ÖNDER KUTLU
	Tezin Adı	AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KOLLUĞUN SİVİL GÖZETİMİ VE MÜLKİ İDARE

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan AVRUPA BİRLİĞİ İLE TÜRKİYE'DE KOLLUĞUN SİVİL GÖZETİMİ VE MÜLKİ İDARE başlıklı bu çalışma 01/10/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	PROF. DR.	ÖNDER KUTLU	
2	DOÇ. DR.	SEFA USTA	
3	DR. ÖĞR. ÜYESİ	ERDAL BAYRAKCI	

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mahmut ŞENER		
	Numarası	158104011002		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ABD		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kolluğun Sivil Gözetimi ve Mülki İdare			

Mahmut ŞENER

ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	MAHMUT ŞENER		
	Numarası	158104011002		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	PROF. DR. ÖNDER KUTLU		
	Tezin Adı	Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kolluğun Sivil Gözetimi ve Mülki İdare		

Toplumda iç güvenliğin ve huzurun sağlanmasından sorumlu olan kolluk birimleri (polis, jandarma) faaliyetlerini yürütürken geniş yetkiler kullanabilmektedir. Bunlardan bazıları olan arama, yakalama, zor kullanma, el koyma vb. yetkiler kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlayabilmektedir. Bu yetkiyi kötüye kullananlarla ilgili gerekli cezayı verecek ve vatandaşları koruyacak mekanizmaların kurulması önemlidir. Yasama, yürütme, yargı organlarının denetimleri, kolluk makamı olan mülki idare amirlerinin denetimi, bağımsız ve tarafsız olarak gözetim sağlayan kurul ya da komisyonlar gibi bağımsız şikayet mekanizmaları kamu güvenliğinin temel dayanağıdır.

Türkiye’de de sivil gözetim konusunda özellikle 2005 yılındaki Katılım Ortaklık Belgesi sonrasında çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından finans edilen İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi bu çalışmaların önemli olanlarından biridir. Üçüncü aşaması devam eden Proje’nin katkısıyla sadece kolluk birimleri hakkındaki şikayetleri ele alan Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuştur.

Çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu çalışmada güvenlik kavramı, kolluk teşkilatı, kolluk makamı olarak mülki idare amirlerinin sivil gözetimine değinilmiş ve sivil gözetimin neden önemli olduğu, Türkiye’de sivil gözetim diğer ülke örnekleriyle karşılaştırıldığında gelmiş olduğu nokta nedir sorularına cevap aranmaktadır. Ayrıca kolluk birimlerinin yürütmüş olduğu, kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlayabilen faaliyetlerinin mevzuat çerçevesinde olup olmadığını denetleyen sivil gözetim mekanizmalarının İngiltere, Fransa, İspanya ülkeleri ile ülkemizdeki uygulamalarından karşılaştırmalı olarak bahsedilerek gelinen son nokta hakkında bilgi verilmesi, bu mekanizmaların önemi ve gerekliliği bu çalışmasının amacını oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kolluk, Mülki İdare, Sivil Gözetim Mekanizmaları, Kolluk Gözetim Komisyonu.

ABSTRACT

Author's	Name and Surname	MAHMUT ŞENER		
	Student Number	158104011002		
	Department	POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	PROF. DR. ÖNDER KUTLU		
Title of the Thesis/Dissertation	Civilian Oversight of Security Forces and Territorial Administration in Turkey and in the EU			

Law enforcement units (police, gendarmerie), which are responsible for ensuring internal security and peace in the community, can use wide powers in carrying out their activities. Some of them including investigation, capture, use of force and seizure may limit the rights and freedoms of individuals. It is important to establish mechanisms that will impose the necessary punishment for abusers and protect the citizens. Independent grievance mechanisms such as legislative, executive and audits of judicial bodies, supervision of local governors who are law enforcement authorities, boards or commissions that provide independent and impartial oversight are the main pillars of public credibility.

About civilian oversight, especially in the aftermath of the 2005 Accession Partnership Document, it has begun to conduct studies in Turkey, too. The Project for Improving the Civilian Oversight of the Internal Security Sector, financed by the European Commission, is one of the most important of these efforts.

With the contribution of the project run within phase three, the Law Enforcement Commission dealing only with complaints about law enforcement units, has been established.

Qualitative research method was used in the study. In this study, the concept of security, law enforcement organization, civilian oversight of local governors as law enforcement authorities are mentioned and civilian oversight and why it is important, point that civilian oversight samples have arrived in Turkey compared to other countries and seeks an answer to the question is. In addition, the purpose of this study is to give information about the end point reached by comparing the practices of civilian oversight mechanisms carried out by law enforcement units in England, France, Spain and Turkey in a comparative manner and to check whether the activities that can limit the rights and freedoms of individuals are within the framework of legislation.

Keywords: Law Enforcement, Civil Administration, Civil Oversight Mechanisms, Law Enforcement Commission.

İÇİNDEKİLER

TEZ KABUL FORMU	İ
BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	İİ
ÖZET	İİİ
ABSTRACT.....	İV
İÇİNDEKİLER.....	V
TABLolar LİSTESİ	Vİİ
ŞEKİLLER LİSTESİ	Vİİİ
KISALTMALAR DİZİNİ	İX
TEŞEKKÜR.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GÜVENLİK KAVRAMI VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

1.1. Güvenlik Kavramı.....	4
1.1.1. Güvenlik.....	4
1.1.2. Güvenliğin Önemi.....	5
1.1.3. Güvenlik Hizmetleri.....	6
1.1.3.1. İç Güvenlik	6
1.1.3.1.1. İç Güvenliğin Özellikleri	7
1.1.3.1.2. İç Güvenlik Yönetimi Modelleri.....	8
1.1.3.1.2.1. Tekli Sistem Modeli	8
1.1.3.1.2.2. Çoklu Sistem Modeli.....	9
1.1.3.2. Dış Güvenlik.....	9
1.1.4. Değişen Güvenlik Anlayışı	10
1.2. Mülki İdare Sistemi	11
1.2.1. Mülki İdarenin Tarihsel Süreci	12
1.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Mülki İdareye Genel Bir Bakış	12
1.2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Mülki İdare	17
1.2.2. Mülki İdare Amirliği Sınıfı	20
1.2.2.1. Vali	21
1.2.2.2. Kaymakam.....	24
1.2.3. Mülki İdarenin Güvenlik ve Sivil Gözetim Sürecindeki Rolü.....	25

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KOLLUĞUN SİVİL GÖZETİMİ

2.1. Kolluk Kavramı	27
2.2. Kolluk Türleri	28
2.2.1. Genel Kolluk	28
2.2.1.1. Polis	29
2.2.1.2. Jandarma.....	31
2.2.1.3. Sahil Güvenlik	33
2.2.2. Özel ve Yardımcı Kolluk	34
2.2.3. İdari ve Adli Kolluk Ayrımı.....	36
2.3. Kolluk Makamları.....	37
2.4. Sivil Gözetim Kavramı	38
2.5. Sivil Gözetimin Boyutları	39
2.6. Sivil Gözetimin İlkeleri	40
2.7. Avrupa Birliği Ülkelerinden Sivil Gözetim Uygulamaları.....	42
2.7.1. İngiltere’de Kolluk ve Sivil Gözetimi.....	42
2.7.2. Fransa’da Kolluk ve Sivil Gözetimi.....	49
2.7.3. İspanya’da Kolluk ve Sivil Gözetimi.....	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SİVİL GÖZETİM VE MÜLKİ İDARE

3.1. Türkiye’de Sivil Gözetim Uygulamaları	63
3.1.1. Parlamentonun Sivil Gözetimi	64
3.1.2. Yargının Sivil Gözetimi	66
3.1.3. Yürütmenin Sivil Gözetimi	67
3.1.4. Kurum Dışı Sivil Denetimi Sağlayan Kurul ve/veya Komisyonlar	69
3.2. Kolluk Gözetim Komisyonu	75
3.3. Türkiye’de Sivil Gözetimin Yaygınlaştırılması Üzerine Bir Proje: İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi.....	81
3.4. Kolluk Makamı Olarak Mülki İdarenin Sivil Gözetimdeki Yeri.....	85
3.4.1. Valilerin İç Güvenlik Birimlerinin Gözetimindeki Yeri.....	86
3.4.2. Kaymakamların İç Güvenlik Birimlerinin Gözetimindeki Yeri	89
3.5. Ülke Uygulamaları Karşılaştırıldığında Türkiye’deki Sivil Gözetimin Yeri	92
SONUÇ	103
KAYNAKÇA.....	107

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kolluk Birimlerinin Karşılaştırılması.....	93
Tablo 2: Sivil Gözetim Sistemleri Açısından Karşılaştırma.....	97



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1. Emniyet Teşkilat Yapısı	31
Şekil 2.2. İngiliz Polislik Faaliyetinin Üçlü Yapısı	45



KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
DGGN	: Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
IGA	: Inspection Générale De L'administration
IGN	: Inspection De La Gendarmerie Nationale
IGPN	: Inspection Générale De La Police Nationale
IOPC	: Independent Office For Police Conduct
IPCC	: Independent Police Complaints Commission
İİK	: İl İdaresi Kanunu
JGK	: Jandarma Genel Komutanlığı
JTGYY	: Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
PSD	: Professional Standards Department
PVSK	: Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
SCAS	: Serious Crime Analysis Section
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
SGKK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TİHEK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
UGPN	: Directeur Général De La Police Nationale
UNDP	: United Nations Development Programme

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans döneminde ve tez çalışması sürecinde her daim desteğini esirgemeyen, yoğun vaktinde dahi zaman ayırıp eğitim hayatımda yol gösteren, bilgi ve tecrübelerinden istifade ettiğim tez danışmanım kıymetli hocam Prof. Dr. Önder KUTLU'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Tez savunma jürimde yer alan ve tezimin geliştirilmesi noktasında önerileriyle katkı sağlayan Dr. Öğr. Üyesi Erdal BAYRAKÇI ve Doç. Dr. Sefa USTA hocalarıma şükranlarımı sunarım.

Beni bu günlere getiren desteklerini esirgemeyen anneme, babama, her zaman yanımda ve destekçim olan değerli eşime ve çocuklarıma teşekkür ederim.

Mahmut ŞENER

GİRİŞ

Her insan güvenli ve huzurlu bir ortamda yaşamayı amaçlamaktadır. Güvenlik, toplum içerisindeki bireylerin canlarının, mallarının, ırz ve namuslarının her türlü tehdit, saldırı ve kazalara karşı korunmasını ifade eder. Devlet bu konuda gerekli tedbiri alan meşru güç kullanma tekeline sahip en üst egemen güçtür. En üst egemen güç olarak da devletlerin en öncelikli ve birincil görevi, ülke içerisinde bu ortamı ve güvenliği sağlamaktır. Bunu sağlamak için gerektiğinde kamu yaşamına, kişi hak ve hürriyetlerine kanunlar çerçevesinde müdahale etme yetkisine sahip kolluk kuvvetleri vasıtasıyla yerine getirir. Her devletin, varlığını devam ettirebilecek, toplumun huzurunu ve güvenliğini sağlayacak, kanun, tüzük, yönetmelik ve kamu düzenine aykırı hareketlerin işlenmesinden önce bu tarz fiillere kanunlar çerçevesinde engel olunması, bu fiiller işlendikten sonra da sorumluları hakkında yasal işlemlerin yapılarak kamu düzeninin sağlanması için kurduğu teşkilata kolluk denilmektedir.

Kolluğun yürüttüğü hizmet, büyük önem arz eden birincil kamu hizmetidir. Çünkü toplumsal yaşamda diğer ihtiyaçların ortaya çıkabilmesi için öncelikle insanların can ve mal güvenlikleriyle kamu düzeninin sağlanması gerekmektedir.

Türkiye bu kamu düzeni, huzuru ve güvenliğini sağlamak için kolluk yapısında çoklu yapılanmaya gitmiş bir ülkedir. Yani güvenliği sağlamak adına tek bir teşkilat yapısını değil birden fazla yapıyı benimsemiştir. Belediye sınırları içerisinde polisin, belediye sınırları dışında ve polisin örgütlenmediği yerlerde jandarmanın görevli olduğu bir yapılanma bulunmaktadır.

Güvenlik hizmetlerinin sunumunda birbirinden bağımsız bu kolluk birimlerinin koordinasyon halinde çalışabilmeleri ve kolluk hizmetlerini bir bütünlük içinde sunabilmeleri için arada eşgüdümü sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Bu mekanizma, önleyici kolluk hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak açısından ülke düzeyinde İçişleri Bakanlığı olup ve bu görevi taşrada mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlar yerine getirmektedir. Bunlar merkez ve taşradaki sorumlu kolluk makamları olarak da ifade edilmektedir.

İç güvenliğin sağlanmasında kolluk makamları, güvenliği sağlayan polis ve jandarma teşkilat birimleriyle hiyerarşik bir ilişki içerisinde. Mülki idare

amirlerinin emri altında çalışan bütün kolluk birimlerinin, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama ve koruma sırasında vatandaşlara sunmuş oldukları iç güvenlik hizmetlerinin, demokratik standartlara, hukuka, insan hak ve özgürlüklerine uygun bir şekilde yerine getirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Başka bir anlatımla, demokratik bir hukuk devletinin hukuka uygun bir şekilde işleyebilmesi için, iç güvenlik hizmetlerini sunan kolluk teşkilatlarının hukuka uygun bir şekilde yönetilmesi ve denetlenmesi gereklidir. Bu noktada, iç güvenlik sektörünün önemli aktörleri olan kolluk birimlerinin sivil gözetimi konusu ön plana çıkmaktadır. İç güvenlik yönetiminin seçilmiş ve atanmış yetkililer tarafından denetlenmesi ve iç güvenlik politikalarına vatandaş, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının katılması demek olan “sivil gözetim”, demokratik bir toplum için hayati bir önem taşır (Köksal, 2014: 5).

Ülkemizde de AB’ye uyum sürecinde 2005 yılında çıkan Katılım Ortaklık Belgesi’nde yer alan somut önerilerle (Ombudsmanın kurulması, Etik Kurullarının oluşturulması vb.) sivil gözetim çalışmaları gündeme gelmeye başlamıştır (Özgür ve Erciyes, 2017: 90). 2007 yılında da İçişleri Bakanlığı tarafından hayata geçirilen ve Avrupa Komisyonunca finanse edilen “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi” bunlardan biridir. Projede farklı ülkelerdeki kolluk yapıları, mevzuatları ve sivil gözetim uygulamaları farklı açılardan kıyaslanmıştır. Ülkemizde Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında da dile getirilen kolluğun denetimini sağlayacak bir mekanizmanın kurulması hususu, bu projenin de katkısıyla, Kolluk Şikayet Komisyonunun kurulmasıyla sağlanmıştır.

Nitel araştırma yöntemi kullanılarak hazırlanan bu çalışmada, kolluk yapılanması ve bu yapılanmanın süreç içerisindeki değişikliklerinden bahsedilerek kolluğun sivil gözetimini sağlayan makam olan mülki idare amirlerinin yetkileri üzerindeki etkisini ortaya koymak; sivil gözetimi daha etkin kılmaya çalışan ve uygulamaya 2008 yılında başlayan İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen “İç Güvenlik Sektöründe Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi” incelenip belirlenen bazı Avrupa ülkelerindeki sivil gözetim mekanizmalarıyla karşılaştırma yaparak Türkiye’deki ilerlemeyi ve sivil gözetimin gerekliliğini ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, genel olarak

güvenlik kavramı, zaman içerisinde değişen anlamından bahsedilerek mülki idare sistemi ve tarihsel süreci üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde kolluk kavramı, türleri, makamları açıklanarak sivil gözetim kavramı, boyutları ve ilkeleri üzerinde durularak bazı Avrupa ülkelerindeki kolluk yapılarına, kolluğun sivil gözetim mekanizmalarına ve bu konudaki uygulamalarına baktıktan sonra üçüncü bölüme geçilecektir. Üçüncü bölümde ise Türkiye’de sivil gözetimin gelişiminden, sivil gözetim yollarından, yürütülen İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinden, kolluk makamı olarak mülki idare amirlerinin sivil gözetimdeki yerinden bahsedilerek sivil gözetim hususunda Türkiye ile belirlenen Avrupa ülkeleri arasında bir karşılaştırma yapılacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

GÜVENLİK KAVRAMI VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

Bu bölümde zaman içerisinde farklı fonksiyonlara sahip olan ve insanların birarada yaşamaya başlamalarıyla daha önemli hale gelen güvenlik kavramından ve öneminden bahsedilecektir. Bunun yanı sıra idari yönetim biçimlerinden olan köklü bir yapıya ve tarihsel geçmişe sahip üniter devlet yapısı içerisinde önemli roller üstlenen mülki idare sistemi ve ülkemizdeki mülki idare amirliği mesleğinden bahsedilecektir.

1.1. Güvenlik Kavramı

Güvenlik insanlığın en eski ve en temel ihtiyaçları arasındadır. Eski çağlardan beri özellikle insanların bir arada yaşamalarıyla daha da önem kazanan güvenlik, devletlerin en temel görevleri arasında sayılmaktadır. Güvenlik kavramına, önemine, güvenlik hizmetlerine ve zaman içerisinde değişen anlamına detaylı bir şekilde aşağıda değinilecektir.

1.1.1. Güvenlik

Güvenlik kavramının tek bir genel geçer tanımı bulunmamaktadır. Kullanım yerine göre ve zamanla anlam olarak farklılıklar göstermiş ancak her zaman insanlık için önemli bir ihtiyaç olmuştur. İnsanlar bir arada yaşamaya başladıkları ve toplum haline geldiklerinde kendi haklarından önce güvenliklerini sağlamak istemişlerdir (Kıratlı, 1973: 27). Bundan dolayı Maslow'un ihtiyaçlar sıralamasında güvenliğin önemini, fizyolojik ihtiyaçlardan sonra gelmesiyle görmekteyiz (Gezik, 2013: 138).

Köken itibariyle güvenlik kavramını Neocleous, Latince olan "sinecura" kelimesinden ortaya çıktığını ve "dertsiz, sıkıntısız, kaygısız" anlamlarını içerdiğini ifade etmektedir (Neocleous, 2006: 21). TDK sözlüğünde ise bu kavram toplumda kanun düzeninin olması ve kişilerin korkmadan hayatlarını sürmeleri olarak tanımlanmıştır (Güvenlik, sozluk.gov.tr, 2018).

Bir diğer tanıma baktığımızda güvenlik kavramı, emniyeti, huzuru ve kamu düzeninin sağlanması; kişilerin ve kamunun kendisine veyahut değerlerine karşı suç işlenmesini önlemek olarak ifade edilebilir (Aydın, 2008: 8). İnsanların duyduğu en önemli gereksinimlerden olan güvenlik, insanların bir araya gelerek toplumsal hayat

kurmalarına da neden olmuştur. Böylece tarihsel süreç içerisinde devletler kurulmuş ve güvenlik kavramı hem kişilerin kendileri için hem de devletler için kullanılabilir hale gelmiştir. Devletlerin meydana gelmesiyle de artık toplumun güvenliği ön plana çıkmıştır. Bu güvenliği de sağlamak yasal güç kullanma yetkisini elinde bulunduran, toplumların oluşturduğu devletlerin elindedir (Özcan, 2001: 5).

Güvenlik kavramı yukarıda anlatılanlardan çıkarılacağı üzere, dönemsel olarak değişken bir yapıya sahip olup kazandığı anlamlar ayrı başlık altında anlatılacaktır.

1.1.2. Güvenliğin Önemi

Tarihsel süreçte insanlığın yaşamına baktığımızda güvenlik, önemli bir problem olarak görülmektedir. İnsanoğlu, huzurlu ve güvenli bir şekilde yaşamayı öncelikleri arasında görmüş olup kendisini tehlikeye düşürecek her konuda gereken tedbirleri hızlı bir şekilde almıştır. Bu durum yerleşik hayatın gelişmesiyle beraber önemini daha da arttırmıştır. İnsanlığın varoluşundan bu yana güvenliğin her zaman önemli yere sahip olduğu ve insanların güvenli bir ortamda yaşamayı öncelik olarak gördüğünü, güvenliğe tehdit oluşturan her unsuru uzaklaştırdığını ve gerekli tedbirleri almak için çaba içerisinde olduğunu söylemek mümkündür. Bu, bireysel hayatımızda da toplumsal ve devlet hayatımızda da öncelikli bir konu olarak öne çıkmaktadır. Güvende olduğunu hissetmek en temel insani ihtiyaçlardan birisidir. Bu nedenle güvenliğe ilişkin herhangi bir tehdit veya tehlike söz konusu olduğunda devletler tüm dikkatlerini bu konuya odaklarlar. Diğer tüm ekonomik, politik veya sosyal sorunlar güvenlik sorunlarının gölgesinde kalır (Karabulut, 2011: 32). Bu yüzden yukarıda ifade edildiği gibi güvenlik ihtiyacı, fizyolojik ihtiyaçların giderilmesinden sonraki yerini almaktadır.

İnsanların bir arada yaşaması toplumda belli bir düzen ve güvenin sağlanmasına ve devam etmesine bağlıdır. İnsanlar tarihe bakıldığında birlikte yaşamışlar, ancak düzensiz ve güvensiz yaşayamamışlardır. Bu birlikte yaşama ihtiyacı toplumların “Devlet” olarak teşkilatlanmasına neden olmuş, kamu düzeni ve güvenliğin sağlanması da Devlet’in öncelikli görevlerinden biri olmuştur (Aydın, 2006: 283-285).

Sonuç olarak devletler, kalkınmak ve gelişmek için kendi güvenlik ve istikrarlarını korumaları gerektiğinden öncelikle güvenliklerini sağlamak durumundadırlar. Güvenliğin sağlanması ile tehditlerden uzak kalınarak da ülkelerin refah seviyesi ileriye gidecektir. Güvenlik noktasında oluşacak bir eksiklik toplum yaşamını olduğu kadar devleti de zafiyete uğratabilecektir (Kırılmaz, 2009: 8).

1.1.3. Güvenlik Hizmetleri

İnsanlık tarihinde önemli yere sahip olan güvenliği kurmak ve bunu korumak adına devlet teşkilatı kurulmuştur. Devletin varlığından itibaren de güvenlik devletler eliyle sağlanmıştır. Burada devlet yapısı içerisinde ve belirli kurallar çerçevesinde güvenliği sağlayan, devam ettiren güvenlik güçleri oluşturulmuştur. Bu güvenlik güçlerinin yerine getirdiği hizmetlere de “güvenlik hizmetleri” denilmektedir (Filiz, 2006: 9).

Güvenlik hizmetleri, bir arada yaşamanın gerekliliği olarak kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Bundan dolayı tarih içerisinde toplumlarda oluşan “Devlet” ler ilk ve en önemli fonksiyon olarak halkın huzur ve güvenliğini koruyarak garanti altına almayı amaçlamaktadırlar (Sönmez, 2009: 32).

Milli savunma ya da ulusal güvenlik olarak da ifade edilen güvenlik hizmeti, devletin asli görevlerinden biri olarak ülkenin, toplumun ve devletin her türlü gelebilecek tehdit ve tehlikelere karşı savunmasını ve böylelikle devletin devamlılığını sağlamayı da amaçlamaktadır (Öztekin, 2005: 217).

Belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için de güvenlik hizmetlerini “İç Güvenlik” ve “Dış Güvenlik” olarak ayırmak mümkündür.

1.1.3.1. İç Güvenlik

Tarihsel sürece bakıldığında iç ve dış güvenlik ayrımının en başta olmadığını ve güvenliği ise devletlerin güvenliğini ifade eden askeri güvenlik olarak görmekteyiz. Devlet kavramının gelişmesiyle birlikte güvenlik ve dolayısıyla iç güvenlik kavramı da ortaya çıkmış ve zaman içerisinde yaşam koşullarına göre değişiklikler göstererek ülkeler bazında bugünkü halini almıştır. Askeri güvenlik dış güvenliği sağlamakla; devletlerin iç güvenlik örgütlenmeleri ise iç güvenlikten sorumlu olmuştur (Özgür ve Erciyes, 2017: 84).

Özer'e göre; kolluk olarak ifade edilen iç güvenlik, yapılan çalışmaların ülke içi ile sınırlı olmak kaydıyla, kamu düzenini sağlamak ve bunun için her türlü önlemi alan ve suç faillerini yakalayan hukuki rejime iç güvenlik denilmektedir (2012: 170).

İç güvenliği, bir ülkede meydana gelebilecek tehdit ve tehlikelerden ayrı olarak yaşayanların huzur ve güvenliğinin sağlanması, akabinde devlete ve kişilere ait yerlerin gelebilecek sabotajlara karşı korunması olarak da açıklayabiliriz (Yılmaz, 2012: 20).

Hünler'e göre, toplum içerisinde varlıklarını devam ettirmek isteyen bireyler ile uluslararası alanlarda bağımsızlığını yaşatmak isteyen devletlerin kendi iç dinamiklerinde kamu düzenini sağlayabilmek adına gerçekleştirdikleri bütün faaliyetler iç güvenlik başlığı altında toplanabilir (2010: 19).

Buna ilave olarak iç güvenlikte suçluları yakalamak amaç olsa da önemli olan bir şey daha vardır o da toplumda güven duygusunu yerleştirmektir. Bu noktada ise devletler içerisinde huzur ve güveni sağlamakla görevli kolluk kuvvetleri ön plana çıkmakta olup bunların gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlere ise iç güvenlik hizmetleri denilmektedir (Çay, 2014: 16).

Son olarak ifade etmek gerekir ki dünyada bilim ve teknolojinin gelişmesiyle birlikte suç sayısı ve çeşitliliğinde artış olmuştur. Suç işlemek daha kolay hale gelmiş olup takibi zor hale gelmiştir. Bu yüzden iç güvenlik hizmetini yerine getiren kolluk kuvvetleri bu gelişmeleri ve yenilikleri yakından takip etmeli ayak uydurmalıdır.

1.1.3.1.1. İç Güvenliğin Özellikleri

Devletlerin sınırları içerisinde kolluk marifetiyle kamu düzenini sağlama görevi olduğundan aslında iç güvenlik için bir hizmet sektörü denilebilir. Kamu düzenini sağlama görevini gerçekleştirebilmenin yolu da yürütülecek hizmetlerde kanuniliğin ve hukukiliğin benimsenmesi ve uygulanması olacaktır (Göksu vd., 2011: 144).

İç güvenlik hizmetlerini yerine getiren kolluk kuvvetleri, devlet teşkilatının bir alt parçası olup bu sistemin dışında olması mümkün değildir. Bu bağlamda iç güvenlik hizmetlerinin özelliklerine kısaca bakıldığında (Köksal, 2014: 28);

a) İç güvenlik hizmetleri süreklilik arz etmektedir. Günün her saatinde bu hizmet yerine getirilmektedir. Vatandaşların huzur ve güvenini sağlamak için bu önemlidir.

b) İç güvenlik hizmeti süreklilik arz ettiği gibi her yeri de kapsamaktadır. Bu yüzden bu hizmeti yerine getiren kolluk kuvvetleri ülkemizde sınırları belirlenmiş bir şekilde merkez ve taşradan sorumlu kolluk kuvvetleri olarak ayrılmaktadır.

c) İç güvenlik hizmetini yerine getiren kolluk kuvvetleri, yasaların vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde zor ve silah kullanma yetkisine sahiptirler.

d) İç güvenlik hizmeti sadece meydana gelen olayları bastırmayı ve suçluları yakalamayı ifade etmez. Gelişen dünya üzerinde devlete yönelik meydana gelebilecek her türlü saldırıyı istihbaratı ile önlemeye çalışan önleyici hizmet özelliği de bulunmaktadır.

1.1.3.1.2. İç Güvenlik Yönetimi Modelleri

Basit bir tanımlama ile bir devletin asayiş, huzur ve güvenliği sağlamak için meydana getirdiği hukuk çerçevesindeki faaliyetlerin tamamına iç güvenlik yönetimi diyebiliriz (Köksal, 2014: 40-41).

Yukarıda ifade edildiği üzere devletler güvenliklerini ve toplumda kamu düzenini tesis etmek adına güvenlik teşkilatları meydana getirmişlerdir. Bu yapılar ile vatandaşların huzur ve emniyetini sağlamak amaçlanmaktadır. Dünya üzerinde yürütülmekte olan farklı ülke uygulamaları olup genel olarak iki şekilde oluşuma gidildiği görülmektedir. Bunları “Tekli” ve “Çoklu” sistem olarak adlandırabiliriz (Doğan, 2010: 23).

1.1.3.1.2.1. Tekli Sistem Modeli

İç güvenlik yönetiminde ülke uygulamalarından biri tekli sistem modelidir. Bu sistemde modelinde toplumda güven ve huzuru sağlama görevi tek bir teşkilata verilmiştir. Bu teşkilat ülke genelinde hizmet vermekte olup coğrafi bölge olarak ayırımına gidilmemektedir. Bütün yetki ve sorumluluk oluşturulan bu teşkilat üzerindedir. Oluşturulan bu teşkilat yapısına da polis teşkilatı denmektedir. Bu modeli uygulayan ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Almanya gibi ülkeler yer almaktadır (Köksal, 2014: 24).

1.1.3.1.2.2. Çoklu Sistem Modeli

Tekli yönetim modelinin dışında bazı devletler de güvenliği sağlamak adına tek bir teşkilat yapısına değil birden fazla, genellikle iki, örgütlenmeye gitmişlerdir. Bu tip modeli uygulayan devletlerden biri olarak ülkemize baktığımızda kent ve kırsal güvenlik teşkilat yapısı olarak coğrafi bölge ayrımının gözetildiğini görmekteyiz. Kentlerde (şehir merkezleri) güvenliği ve huzuru sağlamak “Polis”lerin görevi iken; kırsalda köylerde ve kasabalarda güvenliği “Jandarma” teşkilatı sağlamaktadır. Genellikle ülkemiz sınırlarında bulunan silahlı kuvvet birlikleri ise dış güvenliği sağlamakla görevli olduğundan bu sistem modeli içerisinde sayılmamaktadır (Doğan, 2010: 24).

1.1.3.2. Dış Güvenlik

Dış güvenlik, bir ülkenin daha çok başka ülke ve dış bağlantılı örgütlerden ülkenin geleceği için oluşabilecek tehlikelere karşı korunması olarak ifade edilebilir. Çoğunlukla uluslararası alanla ilgili faaliyet gösteren bir yapıyı anlatan ve ordu ile özdeşleştirilen dış güvenlik, karşısında olanı “düşman” kavramı ile ifade etmekte olup iç güvenlikte “vatandaş” bulunmaktadır (Özgür ve Erciyes, 2017: 80).

Köksal’a göre dış güvenlik, sadece ülke sınırları dışında değil, aynı zamanda ülke sınırları içine de dışarıdan gelebilecek ve ülke için tehlike oluşturabilecek her türlü tehdit ve yıkıcı faaliyetlere karşı, askeri tedbirler de dahil olmak üzere, her türlü önlemlerin alınmasını ifade etmektedir (2014: 22).

Ayrıca uluslararası hukuka göre dış güvenlik kavramı, ülkelerin uluslararası alanda yürüttükleri en önemli ulusal politikaları da içermektedir. Diğer bir ifadeyle ülkelerin diğer ülkelere karşı ulusal güvenliklerini sağlama şeklini barındırır ve dış güvenliğini sağlamada hukuksal olarak başka bir devlet güdümünde olmadan uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde kendi kendine karar verme yetkisine sahip olmayı ifade eder (Pazarcı, 1989: 20). Bununla birlikte devletlerin gösterdikleri çeşitli diplomatik ve sınır ötesi askeri ilişkiler de dış güvenlik kavramı içerisinde düşünülebilir. Yani dış güvenlik denildiği zaman, uluslararası alanda devletlerin hem askeri hem de diplomatik ilişkileri anlaşılmaktadır (Üzel, 2008: 12).

1.1.4. Değişen Güvenlik Anlayışı

Güvenlik kavramının tek bir tanımının olmadığı ve günümüze kadar dünya üzerinde yaşanan olaylar sonucu değişik anlamlar kazandığından yukarıda bahsedilmişti. İkinci dünya savaşı sonrasında dünya iki kutba ayrılmış ve Soğuk Savaş dönemi başlamıştır. Bu dönemde güvenlik kavramı daha çok askeri güç odaklı olarak ifade edilmekte ve ulus devlet güvenliği öncelikli bir haldedir. Soğuk Savaşın bitmesiyle çok kutupluluğa doğru bir değişim yaşanmakla birlikte devletlerin güvenlik anlayışlarında da değişiklikler meydana gelmiş ve bu alanda yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Ağır, 2015: 103-104; Türker, 2007: 29).

Soğuk savaş sonrası yeni güvenlik anlayışında önceki gibi yalnızca devletlerin kendilerini korumak için askeri tehditlere karşı odaklanma durumu yoktur. Soğuk Savaştan sonra devleti esas alan güvenlikten insanı esas alan güvenliğe geçiş yaşanmıştır (Ağır, 2015: 104). Bu anlayışta, çağdaş güvenlik tehditlerinin kökeni devlet dışından olabileceği gibi devletin içerisinden de olabilmektedir. Benjamin Miller'a göre de çoğu tehlike yalnızca saldırgan devletlerden gelmemektedir. Çevre kirliliği, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, nükleer silahların yayılması gibi etkenler bulunmaktadır (2001: 19).

Soğuk savaşın sona ermesi güvenlik anlayışında değişikliğe yol açsa da bu tek bir etken olarak görülmemelidir. Geleneksel iç ve dış güvenlik kavramlarının, iletişimin ve teknolojinin gelişmesiyle de iç içe geçmiş durumda olduğunu görmekteyiz. Bunun yanı sıra güvenlik kapsamının genişlemesinin küreselleşme ile yoğunluk kazandığını söyleyebiliriz. Bu durum, güvenlik tehditleri yönünden sadece geleneksel alanlarda değil geleneksel dışı alanlarda da olacağı anlamına gelmektedir (Cha, 2000: 400).

20. yüzyılın sonu ile 21. yüzyılın hemen başında Soğuk Savaşın sona ermesiyle dünya üzerinde her alanda meydana gelen hızlı değişimlerin olması ile küreselleşme olgusunun ortaya çıktığını görmekteyiz (Sandıklı, 2008: 6).

Küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve yeni tehditler güvenlik kavramının yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Yeni tehditlerin ve buna karşı yeni mücadele yollarının ortaya çıkmasıyla "Klasik Güvenlik" anlayışının, bu yeni gelişmeleri

anlamlandıramamasından dolayı “Yeni Güvenlik” anlayışı ortaya çıkmıştır (Çalı ve Ayhan, 2010: 1). “Yeni güvenlik” anlayışında askeri tehditlerin yanı sıra çevre kirliliğinin olması, ırkçılığın artması, göçlerin artması, uyuşturucu ticareti, kaçakçılık gibi askeri olmayan tehditler de bulunmaktadır (Yorulmaz, 2013: 292).

Ağır’a göre küreselleşme güvenlik kavramı üzerinde etki etmiştir. Şöyle ki tehdit ve tehlike durumları daha karmaşık bir hal almış temel güvenlik tehditlerinde değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur (2015: 110).

Son olarak ifade etmek gerekirse devletler artık sadece sınırlarını içeren güvenlik tedbirleri almamaktadır. Çünkü tehdidin kapsamı genişlemiş ve iletişim hızlı yayılır hale gelmiştir. Bu yüzden günümüzde güvenlik anlayışı da ortak güvenlik anlayışına dönmüştür. Bunun da üç faktörü bulunmaktadır. İlk olarak güvenlik tehditleri günümüzde sınır tanımamaktadır ve birbirleri ile sıkı sıkıya bağlantılıdır. İkincisi, bu tehditlerle başa çıkmak sadece ulusal değil, bölgesel ve küresel seviyede iş birliği ile mümkündür. Üçüncüsü ise, hiçbir devlet günümüz sorunları ve tehditleri ile tek başına başa çıkacak ham güce sahip değildir. (Türker, 2007: 29).

1.2. Mülki İdare Sistemi

Mülki idare kavramı Arapçada “Mülkî” kökünden gelmektedir. TDK sözlüğünde “Ülke yönetimine ilişkin, ülkeyle ilgili ve asker sınıfı dışında kalanlar” olarak ifade edilmektedir. Bu tanımdan hareketle mülki idare, devletin hakim olduğu sınırlar içerisindeki örgütlenme şeklini ifade etmektedir (Mülki, sozluk.gov.tr, 2018).

Mülki idare sistemi dünya üzerinde uygulanmakta olan yönetim biçimlerinden biridir. Devletler için en önemli unsurlardan biri olan “toprak” üzerindeki örgütlenme biçimlerinden olan mülki idare sistemi, ülkemizde hem Osmanlı İmparatorluğu hem de Kıta Avrupası geleneklerine dayanmakta olup üniter devlet yapısı için önemli bir rol üstlenmektedir (Apan, 2015: 19-26). Üniter bir devlet anlayışı içerisinde merkeziyetçi ve hiyerarşik bir örgütlenme olan mülki idare sisteminde ülke, coğrafi olarak idari amaçlarla kurulan bölümlere ayrılır. Bu bölümler de kendi içerisinde kademelere ayrılmakta olup devleti temsil eden mülki idare amirlerinin başında olduğu bir yapıdan oluşur (Çapar, 2015: 5-6).

Ülkemizde mülki idare sistemi köklü bir yapıya ve tarihsel geçmişe sahip olup Osmanlı döneminden miras kalan bir yönetim sistemidir. Günümüzde de Türkiye Cumhuriyeti merkezi yönetim yapısının taşra örgütlenmesinin temelini oluşturan mülki idare sistemi, devlet egemenliğinin her noktada sağlanması, kamu güvenliği ve düzenin sağlanması ile yürütülen hizmetlerin en uç noktalara kadar ulaşmasını sağlamak görevlerini üstlenmiştir. Bu sistem içerisinde önemli görev icra eden mülki idare amirlerine ve sistemin tarihsel sürecine daha detaylı bakmak faydalı olacaktır.

1.2.1. Mülki İdarenin Tarihsel Süreci

Mülki idare sistemi tarihsel süreç içerisinde yapısal olarak değişikliklere uğramış köklü bir sistemdir. Ortaylı'ya göre bu sistem temelinde sadece Osmanlılara özgü bir teşkilat sistemi olmayıp Eski İran, Roma, Sasani, Bizans ve Abbasi'lerden beri Akdeniz ve Ortadoğu bölgelerinde imparatorluk olmanın doğal bir sonucu olarak birbirlerine benzer şekillerde uygulanmıştır. Tabii ki kurulduğu bölgenin kendine has özelliklerine göre bu sistemde farklılıklar olmuştur. Burada öncelikle Osmanlı zamanındaki mülki idare sistemine genel bir şekilde bakıldıktan sonra günümüz mülki idare sisteminin temellerini atan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Cumhuriyet sonrası dönemde yaşanan değişimlere bakılacaktır. Ardından bu sistem içerisinde görev yapan mülki idare amirleri ve bunların görevlerine değinilecektir.

1.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Mülki İdareye Genel Bir Bakış

Osmanlı Devleti köklü bir devlet geleneğine sahip, mirasçısı oldukları Selçukluların idari kurumlarını geliştirerek daha ileri seviyede bir sistem kurmuş imparatorluktur. Bakıldığında merkez ve taşra örgütlenme yapısı olan ve kuruluşundan itibaren de merkezi otoriteye dayanan bir yönetim anlayışı bulunmaktadır (Başar, 2015: 9).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat dönemine kadarki süreçte taşra yapılanmasının temeli askeri sisteme dayanmaktadır. Bu sistem aynı zamanda idari yapı ve arazi düzenlemelerini oluşturmaktadır. Bundan dolayıdır ki, Osmanlı'nın kuruluşu ile birlikte taşra yapılanmasında idari, mali, arazi ve askeri sistemler birlikte hareket etmiştir (Kartal, 2013: 3).

Yukarıda ifade edildiği gibi Osmanlı taşra yapılanmasında Selçukludan örnekler bulunmaktadır. Osmanlı da toprak rejimi taşra yapılanmasında etkili olmuş ve “tımar” sistemi kurulmuştur. Bu sistem eyalet yapılanması ve mülki idarenin temelini meydana getirmiştir (Apan, 2015: 62). Tımar sistemini açıklamak gerekirse; belirli bir yere ait olan vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak belirlenen bir görevliye verilmesi ve bunun karşılığında da bazı hizmetlerin ondan beklendiği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir (Keskin, 2007: 86). Dirlik olarak verilen araziler devlete ait olup tımar sahibi burada devlete ait gelirleri toplayarak karşılığında dirliğin büyüklüğüne göre belirli sayıda askere bakmak ve onları her daim savaşa hazır halde tutmak sorumluluğundadır. Bu kişiler askeri görevlerin yanı sıra bu yerlerde idari işlerden sorumlu olup bölgedeki emniyeti sağlamak ve vergilerin düzenli olarak toplanmasından da yükümlüdür (Boztepe, 2013b: 7).

Osmanlı Devleti’nde yapılan fetihler sonucu sınırlarının büyümesi ile bu yeni yerler belli bölgelere ayrılmış ve “sancak” olarak padişahların oğullarına ya da dirlik olarak komutanlara verilmiştir (Görel, 1945:147). Böylece tımar sistemine dayalı olarak oluşturulan temel idari yapı olan “sancak”lar oluşmaya başlamıştır (Apan, 2015: 62).

Sancakların başındaki kişiye sancakbeyi denilmektedir. Sancakbeyleri tımar sahibi kişiler (sipahiler), subaşlarının uyum içerisinde çalışması, düzenin sağlanması, tapu ve nüfus hizmetlerinin yürütülmesi gibi görevleri yürütmüşlerdir (Yalçındağ, 1996: 3).

Devletin sınırlarının genişlemesiyle 14. yüzyılın ortalarına kadar taşra teşkilatının tek örgütlenmesi olan sancakların denetimini sağlamak üzere “eyalet”ler kurulmuştur. İlk olarak Rumeli’nin fethiyle birlikte I. Murat, lalası Şahin Paşa’yı Rumeli beylerbeyi olarak atamıştır. Böylece taşra teşkilatı içerisinde eyaletler oluşmuştur. Eyaletler, üst hiyerarşik bir yapıdan ziyade kontrolü sağlayan ve koordinatör işlevi gören bir birim olarak doğmuş ve idaresi beylerbeyine verilmiştir (Kartal, 2013: 3)

Eyaletin başında bulunan beylerbeyi, bugünkü vali konumunda olup çok geniş yetkilere sahiptir. Valiler eyalette Sarayı temsil etmektedirler. Beylerbeyi yargı görevi dışındaki tüm devlet gücünü elinde bulundurur. Her türlü yürütme kararı almaya, kamu gücünü kullanmaya ve kadı dışında (kadıyı padişah atamaktadır) tüm resmi görevlileri atamaya yetkilidir (Sencer, 1984: 28). Devletin etkinliğini en ücra noktaya kadar götürmekte olan bu taşra teşkilat yapısını, 16. yüzyılın ortalarından sonra iç güvenlik sorunlarının artması, askeri ve ekonomik gücün kaynağını oluşturan tımar sisteminin bozulmaya başlaması derinden etkilemiş; iltizam usulünün ortaya çıkmış ve bu yapının değişmesine yol açmıştır (Apan, 2014: 63-64). İltizam usulünün etkin bir şekilde yürütülmesi için güçlü bir merkezi idarenin olması gerekmektedir. Yukarıda ifade edilen sorunlardan dolayı bu merkezi yapının etkinliği zayıflamış ve reform ihtiyacı doğmuştur.

1839 yılında Tanzimat'ın ilan edilmesinden 1876 yılında I. Meşrutiyetin ilanına kadar geçen döneme Tanzimat Dönemi denilmektedir. Bu dönem içerisinde devlet yapılanmasında Batıdaki gelişmelerde göz önüne alınarak düzenlemeler yapılmıştır (Gelecek Perspektifinden Mülki İdare, www.arem.gov.tr, 2018). Bu çerçevede önce Anadolu toprakları dışında, sonrasında ise tüm Osmanlı topraklarında Fransız yönetim sistemini temel alan ve 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenen “Vilayet Sistemi”ne geçilerek eyalet sistemi sona ermiştir. Bu yeni sistemde taşra yapılanması “Vilayet-Liva (Sancak)-Kaza-Köy”den meydana gelmiştir. Vilayeti Vali, Livayı Kaymakam, Kazaları Müdür, Köyleri Muhtar idare edecektir (Boztepe, 2013b: 26-27; Toraman, 2015: 308).

Vilayet sistemine geçişi sağlayan Vilayet Nizamnamesi, Osmanlının yönetim sistemini ete kemiğe büründüren temel belge olarak ifade edilmektedir. Fransız taşra örgütlenmesinden esinlenen bu modelle merkezi idarenin otorite ve etkisinin ülkenin her noktasına yayılması arzulanmıştır. Günümüz mülki idare yapılanması süreç içerisinde değişikliklere uğrasa da temelleri bu Nizamname ile atılmıştır (Kutlu vd., 2016: 257).

1864 yılında çıkarılan nizamname ile sınırlı yerlerde uygulanan bu taşra teşkilat yapısı 1867 yılında tüm ülke geneline yayılmıştır (Kılıç, 1995: 94). Ülke genelinde vilayetlerin kurulması ile birlikte bir birlik temin etmek amacıyla

Nizamnamedeki eksiklikler giderilerek 22 Ocak 1871 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” adı ile genel bir nizamname yayınlandı (Toraman, 2015: 309). Bu Nizamname ile Osmanlı Devleti idari bakımdan 27 vilayet ve 123 sancağa bölünmüştür (Gençoğlu, 2011: 35).

1871 tarihli Nizamname ile taşra yapılanması hem değişmiş hem de daha açık bir şekilde belirtilerek taşra teşkilatı beşe ayrılmıştır. Nizamname ile Vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler ise köylere (karyelere) ayrılmıştır. Vilayetin genel idaresi valiye ait olup mülki, mali, eğitim, bayındırlık, zaptiye işleri ile ceza ve hukuk işlerinin yerine getirilmesinden Vali sorumludur. Vali bu sorumluluklarını emri altındaki defterdar, mektupçu, umuru hariciye müdürü ve diğer memurlar eliyle yerine getirir (Toraman, 2015: 309; Gençoğlu, 2011: 37; Kartal, 2013: 15).

1871 tarihli Nizamname ile Valilerin görevleri artmış olup bu görevlerin yürütülmesi sırasında kendisine yardımcı olmak, yazışmaların yürütülmesini sağlamak ve yokluğunda vekalet etmesi için “Vali Muavinliği” oluşturulmuştur (Tural, 2005: 72).

Livaların idaresinden mutasarrıflar sorumlu olup livaların en üst yöneticisidir. Valiye karşı sorumlu olan mutasarrıflar, valiye benzer şekilde bulunduğu bölgedeki mülki, mali, zaptiye işlerin yürütülmesini emrindeki memurlar eliyle sağlarlar. Aynı şekilde kazaların üst yöneticisi olan kaymakamlarda emri altındaki memurlar ile görevlerini yerine getirir ve mutasarrıfa karşı sorumludur. Nahiyeye idaresinden nahiyeye müdürü sorumlu olup görevlerin yürütülmesinde müdürün yanında nahiyeye idare meclisi ismiyle bir danışma kurulu vardır. Köylerin idaresi ise muhtarlar tarafından bırakılmıştır. Nahiyede olduğu gibi muhtarların da yanında ihtiyar meclisi bulunmaktadır (Toraman, 2015: 309-310; Kartal, 2013: 11-12).

1871 tarihli Nizamnamede, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulan “Vilayet İdare Meclisi” ile “Vilayet Umumi Meclisi” uygulamaları devam etmiştir. Vilayet İdare Meclisi valinin başkanlığında defterdar, mektupçu, hariciye memuru, hakim ve halk tarafından seçilen iki Müslüman iki gayrimüslim üyeden oluşmaktadır. Vilayet İdare Meclisi mali, mülki, ticari ve zirai konuları görüşür hukuki sorunlar hakkında

görevi bulunmamaktadır. Vilayet Umumi Meclisi her sancaktan seçilen iki Müslüman iki gayrimüslim üyeden müteşekkil olarak kurulmuş, halkın istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine ileten ve danışma görevini yerine getiren bir işlevi bulunmaktadır. Umumi Meclis, valinin başkanlığında ve yılda bir defa vilayet merkezinde toplanırdı (Kartal, 2013: 13; Gençoğlu, 2011: 43; Apan, 2014: 81). Bu mecliste, vilayete bağlı yönetim birimlerinin sınır değişikliği talepleri, yolların yapım ve bakımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim öğretimin yaygınlaştırılması konuları görüşülüp tartışılmaktaydı. Bu meclis her ne kadar bir danışma meclisi olarak kalmışsa da bugünkü ‘İl Genel Meclisi’nin temelini oluşturması yönüyle önemlidir (Boztepe, 2013a: 12). Son olarak 1871 tarihli Nizamname, sivil yönetimin taşraya yayılması ve halkın bu yönetime, yukarıda belirtilen meclisler aracılığıyla katılması açısından önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilebilir (Gelecek Perspektifinden Mülki İdare, www.arem.gov.tr, 2018; Gençoğlu, 2011: 35).

21 Şubat 1876 tarihinde mülki idare konusunda 1864 ve 1871 tarihli Nizamnamelere değişiklik getirilmeden eksik kalan yönlerini tamamlayan bir “İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat” çıkarılmıştır (Apan, 2014: 85-86). Yine aynı yıl içerisinde Osmanlının ilk Anayasası olan Kanun-i Esasi ilan edilmiş ve taşra yönetimi konularını kapsamına almıştır. 1864 ve 1871 tarihli Nizamnameler küçük değişikliklerle Anayasada yerini almıştır (Boztepe, 2013a: 8). 1876 Kanun-i Esasi’de taşra yönetim yapısı vilayet, liva ve kaza olarak belirtilmiş ancak nasıl kurulacakları yönüyle herhangi bir bilgi verilmemiştir (Apan, 2015: 88). Bunun yanı sıra Kanuni Esasi’ye bakıldığında vilayet yönetiminin “Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği)” ve “Tefrik-i Vezaif (Görevler Ayrımı)” ilkelerine göre düzenlendiğini görmekteyiz. Bu yetki genişliği ve görevler ayrımı ile valilerin yetkilerinde genişleme olmuştur. Ayrıca burada görev ayrımı kavramıyla da “adem-i merkeziyet” ilkesi anlaşılmaktadır (Boztepe, 2013b: 30-31).

II. Meşrutiyet sonrası da mülki yapılanma ile ilgili Kanun-i Esasi hükümleri çerçevesinde bir geçici kanun hazırlanmış ve 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kânun-u Muvakkat” olarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun “İlin Genel Yönetimi” ve “İlin Özel Yönetimi” olarak iki bölümden oluşmaktadır. 1864 ve 1871 yılındaki taşra yönetim yapısı İl Genel Yönetimi bölümünde yer almakta olup değişikliğe

gidilmemiştir. Bunun yanı sıra daha önce kurulan Vilayet İdare Meclisi ile Vilayet Umumi Meclisi de varlığını devam ettirmiştir (Boztepe, 2013b: 32). Son olarak ifade etmek gerekir ki bu geçici Kanun, genel yönetim kısmıyla ilgili 1929 yılında çıkarılan Vilayet İdaresi Kanununa; özel yönetim kısmıyla ilgili ise 2005 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanununa kadar geçerliliğini sürdürmüştür (Gelecek Perspektifinden Mülki İdare, www.arem.gov.tr, 2018).

1.2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Mülki İdare

Cumhuriyet öncesi mülki idare yapılanmasının merkeziyetçi ağırlıkta olduğu yukarıda açıklanmıştır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte savaş sonrası çıkılan bir ortamda da Türkiye'nin hedeflerine imkanları sınırlı olan yerel yönetimlerle değil merkeziyetçi bir örgütlenme ile ulaşılabileceği anlaşılmıştır. Bu kapsamda toplumu merkezden dönüştürebilecek mülki idare sistemiyle ilgili düzenlemeler 1923-1928 yılları arasında görülmektedir (Şinik ve Görgün, 2014: 778-779).

Temel olarak bakıldığında Türkiye'de mülki idare sistemi, Cumhuriyet dönemine Osmanlı Devleti'nden miras olarak intikal etmiştir. 1921 ve 1924 Anayasalarında Türkiye'nin idari yapılarıyla ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. 1876 tarihinde çıkan Kanuni Esasi'ye göre daha kısa ve sade olan 1921 Anayasası 24 maddeden oluşmakta ve idari yapıyla ilgili 10. maddesinde mülki bölünmeyi vilayet, kaza ve nahiye olarak açıklamıştır. Böylece 1913 yılında çıkarılan Vilayet Kanununda dörde ayrılmış olan mülki bölünme üçe indirilmiş olup taşra teşkilatından liva (sancak) çıkarılmıştır (Kubilay, 1998: 113; Kartal, 2013: 20).

1921 Anayasası ile tüzel kişilik verilen vilayetlerin yönetimi Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak vali ve seçimle oluşturulacak şûralara verilmiştir. Vilayetlerin altında kaza ve nahiyeler tanınmıştır. Bunlardan kazaların tüzel kişiliği bulunmamakta olup yönetimleri Büyük Millet Meclisi tarafından atanan kaymakamlara verilmiştir. Kaymakamlar hiyerarşik yapı içerisinde olup valilere karşı sorumlu olmuşlardır. Nahiyelere vilayetler gibi tüzel kişilik verilmiştir. Nahiyelerin bir şûrası, idare heyeti ve nahiye müdürü bulunmaktadır. Nahiye müdürleri de şûra tarafından seçilmektedir. Bütün bu idari yapılanmayı denetleme görev ve yetkisi ise umumi müfettişlere verilmiştir. Bu mülki yapılanma içerisinde dikkat çeken nokta

nahiyelerin hiyerarşik yapı içerisinde olmayışıdır. Valilerin işlerin yürütülmesi noktasında müdahale yetkisinden nahiyeler istisna tutulmuştur. Bu da 1921 Anayasasının Adem-i Merkeziyetçi yaklaşımı benimsediğini göstermektedir (Başa, 2008: 10-13; Çapar, 2015: 153-154).

Kurtuluş Savaşı sürecinde ortaya çıkan Adem-i Merkeziyetçi yaklaşım savaş sonrasında etkisini yitirmeye başlamış, devletin yapısını oluştururken merkeziyetçi uygulamalara karşı çıkmaların önlenmesi için merkeziyetçi anlayışa sahip bir anayasa yapma gereği ortaya çıkmıştır (Çapar, 2015: 154; Şinik ve Görgün, 2014: 786). Böylece 20 Nisan 1924 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu çıkarılmıştır. Vilayetlerin yönetimi Anayasanın 89, 90 ve 91. maddelerinde düzenlenmiş olup mülki bölünmeyi ülkenin coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler bakımından vilayetlere, vilayetleri kazalara, kazaları ise nahiyelere ayırmıştır. Bunun yanı sıra nahiyelerin kasaba ve köylerden oluştuğu da belirtilmiştir. 1921 Anayasası gibi taşra yapılanmasını detaylı anlatmayarak bunları kanunlara bırakmıştır (Apan, 2015: 101; Kartal, 2013: 20; Boztepe: 2013b: 36).

1924 Anayasası ile 1876 Kanun-i Esasi'de belirtilen yönetim ilkelerine (yetki genişliği ve görev ayrımı) dönüş yapıldığı görülmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde 1929 tarih 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. İllerin genel yönetimini kapsayan bu kanunla 1913 tarihli geçici Vilayet Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece mülki bölünme olarak bu kanunla 1921 ve 1924 Anayasaları arasındaki çelişki 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile ortadan kaldırılarak yeknesaklık sağlanmıştır (Kartal, 2013: 20-21). Yetmiş bir maddeden oluşan Vilayet İdaresi Kanunu'nda mülki bölünme vilayet, kaza ve nahiye şeklinde oluşturulmuş ve nahiyenin de kasaba ve köylerden meydana geldiği belirtilmiştir. Vilayet yönetiminin başı ve temsilcisi validir. İdari, danışma ve adli olmak üzere görevleri bulunan ve vali başkanlığında olmak üzere her ilde idare kurulları oluşturulmuştur. Kazaların yönetiminde kaymakamlar bulunmakta olup valilerle benzer görevleri yerine getirirler. İlde vali başkanlığında kurulan idare kurulu ise ilçede kaymakam başkanlığında ilçe idare kurulu olarak oluşturulmuştur. Nahiyelerin başında ise nahiye müdürleri bulunmaktadır. Bunların görevleri ise kaymakamın görevleri ile benzerlik göstermektedir (Çapar, 2015: 160-161; Apan, 2015: 103-105).

1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu 1949 yılına kadar geçerliliğini sürdürmüştür. Bu süre zarfında yapılan düzenlemelerle yetki genişliğinin zedelenmesi, ekonomik ve sosyal değişimler ve günün ihtiyaçlarına cevap verememesinden dolayı yeni kanun çıkarılması gerekmiştir (Keskin, 2007: 308). Günümüze birçok değişikliğe uğrayarak gelen ve günümüz il genel yönetiminin temeli olan 10 Haziran 1949 tarih 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yetki genişliği ilkesi benimsenerek mülki yapılanma il, ilçe ve bucak olarak bölümlenmiştir. Bunlardan il yönetiminin başı devletin ve hükümetin temsilcisi validir. İlçe yönetiminin başı kaymakam, bucakların başında ise bucak müdürü bulunmaktadır (Apan, 2015: 109; Kartal, 2013: 22). 5442 sayılı kanuna göre il ve ilçelerin kurulup kaldırılması ise yasayla, bucakların kurulup kaldırılması ise İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile olmaktadır (Kubilay, 1998: 116). Bu Kanun'la ilgili ifade etmek gerekir ki iller, yalnızca merkezin taşra birimi olarak düzenlemekte ve Kanun yerel yönetimlerle ilgili hükümler içermemektedir. 1913 tarihli geçici kanunun yerel yönetimleri ilgilendiren maddeleri ise geçerliliğini 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar korumuştur. Günümüzde il genel yönetiminin temelini oluşturan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yirmi üç değişikliğe uğramış ve geçerliliğini korumaktadır.

1961 Anayasası mülki idare sistemi açısından 1924 Anayasası'na göre farklılıklar içermektedir. Öncelikle 1924 Anayasası'nda mülki bölümlenme açık bir şekilde sayılmış olmasına rağmen 1961 Anayasası sadece illeri belirtmiş ve illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığını açıklayarak kanun koyucuya takdir yetkisi tanımıştır. 1924 Anayasası bölge kuruluşları ile ilgili hüküm içermezken 1961 Anayasası birden çok ili içine alacak şekilde bazı hizmetlerin yürütülmesinde bölge kuruluşlarını düzenlemiştir. 1924 Anayasası yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerini benimsemişken 1961 Anayasası sadece yetki genişliği ilkesini benimsemiştir (Boztepe, 2013b: 36; Çapar, 2015: 173-174).

Günümüz idare yapılanmasını belirleyen ve halen yürürlükte olan 1982 Anayasası yönetim ilkeleri olarak 1961 Anayasası'ndaki ilkeleri benimsemiştir. İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmakta olduğunu ifade etmektedir. 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde düzenlenen merkezi yönetimin taşra yapılanması 1961 Anayasasında

olduğu gibi coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ayrılmıştır. İllerin idaresi yetki genişliğine dayanmakta olup 1961 Anayasası’ndan farklı olarak bölge kuruluşlarına tanınan yetki genişliği 1982 Anayasası’nda kaldırılmış bunların görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Yetki genişliği, 1876 Anayasası dahil tüm Anayasalarda mülki yapılanmayı şekillendiren temel ilke olmuştur (Başa, 2008: 18; Boztepe, 2013b: 37-38).

Günümüz mülki idare yapılanmasının temelinde 1982 Anayasası en üst mevzuat olmakla birlikte 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1984 yılında ıkarılan Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerine ilişkin genel düzenlemeleri içeren 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Kanun bulunmaktadır. Anayasa ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda mülki taksimat illere bölündüğü ifade edildi. İlçe ve bucak yapısı ise 5442 sayılı kanuna dayanmaktadır. Günümüz itibariyle ülkemizde 81 il, 922 ilçe bulunmaktadır. Son olarak, bu blmlenmede işlevi olmayan bucaklar, 2014 yılında çıkarılan büyükşehir yasaı ile büyükşehir bünyesindeki iller için kaldırılmıştır. Böylece mülki bölümlenme, il genel yönetimi (valilik) ve ilçe genel yönetimi (kaymakamlık) kademelerinden oluşmaktadır (apar, 2015: 229-231). şimdi bu mülki sistem içerisinde görev yapan ve bu yapıların başında olan mülki idare amirleri (Vali ve Kaymakam) hakkında bilgi verilecektir.

1.2.2. Mülki İdare Amirliği Sınıfı

Mülki idare amirliği, taşra kamu yönetimini merkezi idare adına yetki genişliğine dayalı olarak yürüten meslek grubudur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ilk halinde genel idare hizmetleri sınıfı içerisinde yer alan bu meslek grubu 1974 yılında Kanun’da yapılan değişiklikle ayrı bir sınıf olan “Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı” içerisinde yer almıştır. Bu değişiklik mesleğin kurumsallaşması, saygınlık ve güvence kazanması yönleriyle önemlidir. DMK’nın 36. maddesinde valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsadığını ifade etmektedir (Başa, 2008: 31). Bu çalışmada merkezin taşra temsilcisi olan Vali ve Kaymakam ele alınacaktır.

Mülki idare amirliği mesleğinin hukuki statüsü temel olarak; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere mülki idare amirlerinin atanma şekli, görev ve yetkileri, özlük haklarını vb. durumlarını gösteren tek kanun bulunmamaktadır. Parçalı bir şekilde birçok kanunda mülki idare amirlerine atıfta bulunulmuştur (Boztepe, 2013b: 115).

1.2.2.1. Vali

Vali, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi ve il yönetiminin başıdır. Valiler 10.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesinde belirtilen şartları taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar. Bu şartlara bakacak olursak:

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.
- En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.
- Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

Bu Kararname ile valilerin atanma şartları ve usulünü belirten 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi böylece geçerliliğini yitirmiş oldu. Valiler İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesine göre ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesine göre valiler istisnai memurlardır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler (İİK, md: 9). Valiye birçok kanun ve mevzuatta çeşitli görevler verilmiş olup genel olarak görevleri düzenleyen kanun İl İdaresi Kanunu'dur. Bu Kanun'a göre valinin icra, kontrol, koordinasyon, asayiş ve emniyeti sağlama ile temsil görevi bulunmaktadır (Köksal, 1969: 110).

Vali ilde yetki genişliği ilkesine bağlı olarak birçok yetkiyle donatılmış kişidir. Bundan dolayı vali adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daireleri, özel iş yerleri, belediye, özel idare ve köy idareleriyle bunlara bağlı yerleri denetleme yetkisine sahiptir (Boztepe, 2013b: 47). İl idaresinin başı ve tüm kurumların amiri olarak valilerin görev ve yetkileri İl İdaresi Kanunu'nda açıklanmıştır. Bunlar:

- Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.
- Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.
- Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.
- Vali, devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzel kişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden ister ve denetler.
- Vali, Cumhuriyet Bayramı'nda ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.
- Valinin adli kurumlar üzerinde yetkisi olmadığını yukarıda ifade etmiştik. İl İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde sadece ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.
- Vali asayiş ve emniyeti sağlamak 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.
- Valinin İl İdaresi Kanunu'ndaki görevleri arasına 7145 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 1. maddesiyle "Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya

kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hallerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir” hükmü eklenmiştir.

- Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dahil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Bu durumda valinin talebi geciktirilmeksizin yerine getirilir.
- Vali, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için adli kuruluşlar ile askeri kuruluşlar dışında, mahalli idareler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir. Kamu kurum ve kuruluşları, valinin bu konudaki emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde vali, emir ve talimatlarını kolluk aracılığıyla uygular.
- Valiler bakanlıklar ve tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiri olarak çalışmalarını denetleyebilir. Gerektiğinde disiplin hükümlerini işleterek ceza verebilir veya ilgili mercilere soruşturma açılmasını teklif edebilir (İİK, md: 9, 10, 11, 13).

Yukarıdaki maddelerden anlaşılacağı üzere valiler illerde güçlü bir pozisyona sahip olup görevlerini yerine getirirken icrai kararlar alabilmekte ve kamu gücünü kullanabilmektedirler (Başa, 2008: 38). Bu sayılanların dışında valiye birçok

mevzuatta görev ve yetki tanınmıştır. Bunların önemli olanlarından biri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde bulunan İl Özel idaresi teşkilatının en üst amiri Validir. Vali bu sıfatla il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumakla görevlidir. Böylece bu rolle vali merkezi idare ve yerel idare arasında denge görevi de yürütmektedir (Boztepe, 2013b: 303).

1.2.2.2. Kaymakam

TDK sözlüğüne göre kaymakam kelimesi Arapça kökenli olup “kâim” ile “makam” kelimelerin birleşiminden oluşmuş olup “bir ilçede devleti temsil eden en üst kişi” demektir (Kaymakam, sozluk.gov.tr, 2018). Mülki idare mesleğinin temeli olarak görülen ve mülki idarenin mihenk taşı olan kaymakamlık ayrıca valilikten farklı olarak istisnai memurluk değil bir kariyer mesleğidir (Aygöl, 2017: 28).

Kaymakam, merkezi idarenin taşradaki birimi olan ilçe yönetiminin başıdır. Kaymakamlar müşterek kararname ile atanmakta iken 10.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesine göre artık Cumhurbaşkanı onayı ile atanırlar.

İİK'nın 27. maddesine göre kaymakamlar ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olup ilçenin genel idaresinden sorumludurlar. İlçede askeri ve adli teşkilatlar hariç tüm teşkilatların başı olup ilçe idare şube başkanları kaymakamın emri altındadır. Kaymakamlar asli görevleri arasında asayiş sağlama, kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlama, denetim yapmak ve ilçeyi temsil etmek sayılabilir (Aygöl, 2017: 29).

Valilerde olduğu gibi kaymakamlarında çeşitli mevzuatlarda görev ve yetkileri bulunmakla birlikte İİK'da görevleri sayılmıştır. Buna göre:

- Kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunun için yetkilerini kullanır. Ayrıca kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

- Kaymakam, askeri ve adli teşkilat dışındaki tüm Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı müesseseleri denetler, teftiş eder veyahut ettirir.
- Kaymakam ilçede teşkilatı ve görevli memuru olmayan işlerin yapılmasını konusuna göre yakın bir idare veya daire başkanlığından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.
- Kaymakam ilçe idare şube başkanları, memurlar, genel ve özel kolluk amir ve memurlarına disiplin cezası verebilir.
- Kaymakam Cumhuriyet Bayramı törenlerine başkanlık yaparak tebrikleri kabul eder.
- Kaymakam ilçedeki genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olarak suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini sağlamak için gereken tedbirleri alır. Bunun için valinin onayıyla ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir.
- Kaymakam ilçedeki olayları, emri altındaki kolluk kuvvetleriyle önleyemeyeceğine kanaat getirirse valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (kara, deniz ve hava) komutanlıklara da haber verir. Direkt valilerde olduğu gibi askeri birimlerden yardım isteyemez.
- Valilerde olduğu gibi kaymakamlar da ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını, Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.
- Son olarak kaymakamlar ilçedeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemenin yanı sıra ilçedeki köy ve bucakların yarısından fazlasını her yıl teftiş eder ve bunu rapor halinde valiye sunar (İİK, md: 31, 32, 33, 36).

1.2.3. Mülki İdarenin Güvenlik ve Sivil Gözetim Sürecindeki Rolü

Mülki idare amirliği yukarıda ifade edildiği üzere bir meslek grubu olup vali ve kaymakamlardan teşkil eder. Valiler il yönetiminin başı, kaymakamlar ise ilçe yönetiminin başı olarak görevlerini yerine getirirler. Mülki idare amirlerinin öncelikli görevi görev alanları içerisinde kamu düzenini, güvenliğini ve suç işlenmesinin

önlenmesini bünyesindeki kolluk birimleri marifetiyle sağlamaktır. Önleyici faaliyetlerin yürütülmesi tamamen sivil kamu yöneticilerine bırakılmıştır. Bu yüzden kolluk birimleri üzerinde otorite ve yetki kullanmaları doğaldır. Kolluğun faaliyetleri üzerinde de sivil yönetici olarak mülki idare amirleri denetim yetkisine sahiptir (Ateş, 2011: 13-14). Kolluğun kişilerin hakları üzerinde sınırlayıcı yetkiye sahip olmasından dolayı faaliyetlerinin kendi teşkilatları dışındaki kişi, kurum ya da komisyonlar tarafından denetlenmesi olan sivil gözetimin sağlanması önemlidir. Sivil gözetimi sağlayan mekanizmalardan biri olarak da mülki idareyi söyleyebiliriz. Mülki idare amirlerinin güvenlik ve kolluk üzerindeki yetkileri ile sivil gözetimdeki rolünden detaylı bir şekilde aşağıda bahsedilecektir.



İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KOLLUĞUN SİVİL GÖZETİMİ

Bu bölüm başlığı altında kolluk kavramı açıklandıktan sonra genel olarak ülkelerde kamu düzeni, güveni ve huzuru sağlayan kolluk türleri ve ayırımından bahsedilecektir. Ülkemizdeki kamu güveni ve düzenini sağlamak için düzenleyici veya bireysel nitelikte işlem yapmaya yetkili kolluk makamları anlatıldıktan sonra kişilerin üzerinde hak kısıtlayıcı yetkilere sahip olan kolluğun faaliyetlerinin denetimi olan sivil gözetim açıklanacaktır. Son olarak Avrupa ülkelerinden İngiltere, Fransa ve İspanya'nın kolluk yapıları ve bu ülkelerdeki kolluğun sivil gözetimleri hakkında bilgiler verilecektir.

2.1. Kolluk Kavramı

İngilizcede “law enforcement” olarak karşılığını bulan kolluk, insanları, yerleri ve eşyaları kanundışı suç faaliyetlerinden korumak amacıyla devlet tarafından uygulamaya konulan faaliyetler ile devletin koyduğu bu kural ve kaidelere uyulduğundan emin olmak için sahip olduğu yaptırım gücüdür. Kolluk kavramı aynı zamanda kamu düzenini sağlamak, suçu önlemek ve ortaya çıkarmaktan sorumlu teşkilatları da ifade etmek için kullanılmaktadır (Kuloğlu, 2015: 31).

Kolluk geniş kapsamlı bir kavram olup “Zabıta” veya “Polis” anlamında da kullanılır. Kolluk bir yandan kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski haline getiren idari faaliyetler, diğer yandan ise bu tür idari faaliyetleri yürütmekte olan görevliler anlamında kullanılır (Gözübüyük, 1983: 164).

Kolluk toplumun güvenlik, sağlık ve esenlik içerisinde yaşamasını sağlayan, olağan yaşayış içerisinde söz konusu kuralların ihlalini engelleyen, düzenin bozulmasını önleyici veya yeniden tesisini sağlayan faaliyetlere denilmektedir (Yayla, 2009: 41-42).

Kolluk kavramı, toplumda düzeni sağlamak ve korumak için idarenin sahip olduğu yetkidir. Hem idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten personeli ifade etmektedir. Bunun yanı sıra kolluk, sosyal hayatın farklı alanlarda kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak amacıyla yürütülen kendine özgü ve çok özel yöntemlerle

gerçekleştirilen bir kamu hizmetini ifade eder. Kolluk kavramını organik ve maddi açılardan tanımlamakta mümkündür. Organik olarak kolluk, bu hizmeti yürütmekle görevli personeller; maddi olarak kolluk ise kamu düzenini koruyan, bozulduğunda ise yeniden düzenin tesisini sağlayan etkinlik olarak ifade edilebilir (Atay, 2006: 101-103).

2.2. Kolluk Türleri

Kolluk türleri, kolluğun görevlerini yerine getiren personeller açısından (organik olarak) genel ve özel kolluk; kolluğun görevleri bakımından ise idari ve adli kolluk olarak ayırmak mümkündür.

2.2.1. Genel Kolluk

Kolluğu, idari örgütlenme biçiminde ele alan daha çok önleyici kolluğa yönelik bir sınıflandırma çeşidi olarak genel ve özel kolluk şeklinde ayırabiliriz. Bu iki kolluğun ayırım kriteri konu itibarıyla yetki farklılığındadır (Gözler ve Kaplan 2013: 249).

Genel idari kolluk, isminden de anlaşılacağı üzere herkesi, tüm grupları ve kamu düzenine ilişkin bütün etkinlikleri ilgilendirir. Genel idari kolluk, ülke çapında uygulanacak önlemleri almaya yetkilidir. Genel idari kolluk kamu düzenini ve huzurunu belirli bir coğrafyada yaşayan herkes için sağlamaya yetkili olan ve herkesle ilgili her türlü faaliyet için işlem tesis etmeye yetkili olan kolluktur (Atay, 2006: 111). Gözler ve Kaplan genel kolluğu, merkezi idare kolluğu ve mahalli idare kolluğu olarak ayırmaktadır (2013: 248-249).

Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesine göre genel kolluk silahlı kuvvet olan polis ve jandarmadan oluşmaktadır. Bunun yanında Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, limanlarında, karasularında ve deniz alanlarında güvenliği sağlayan silahlı genel kolluk kuvveti olarak "sahil güvenlik" belirtilmiştir. Böylece ülke üzerinde güvenliği, esenliği, huzuru sağlamak için belirlenmiş üç merkezi idare kolluk kuvveti bulunmaktadır. Bunlar polis, jandarma ve sahil güvenlidir. Bununla birlikte köylerin ve belediyelerin yürüttüğü kolluk faaliyetlerinin genel veya özel olduğu tartışmalıdır. Ancak, yerel idarelerin yürüttüğü kolluk faaliyetleri kamu sağlığı ve esenliğini içermektedir. Bunun

yanında ilgili idarelerin kanunlarında kişilerin can ve mal güvenliğini tehlikeye düşmesini önlemek de vardır. Örneğin, Belediye Kanunu'nda araçların en çok ne kadar yolcu taşıyabileceğini belirlemek, yangın yerlerindeki tehlikelere engel olmak gibi. Bundan dolayı özel idari kolluk kapsamında gibi görünseler de genel kamu düzenini korumaya yönelik olduklarından belediye ve köy kollukları genel idari kolluk faaliyeti olarak kabul edilebilir (Yayla, 2009: 44-45). Gözler ve Kaplan' a göre, bu yerel idareler, belirli bir coğrafi alanda genel yetkili ve kamu tüzel kişiliğine haiz olduklarından genel idari kolluk içerisinde mahalli idare kollukları olarak yer alırlar (2013: 250-251).

Buradan çıkarılacağı üzere genel kolluğu; merkezi idare ve mahalli idare kollukları olarak ayırmak mümkündür. Şimdi sırasıyla merkezi idare kolluklarından olan polis, jandarma ve sahil güvenlik kolluklarını açıklayalım.

2.2.1.1. Polis

Polis kavramı Yunan dilinde şehir anlamına gelmekte olup kavramın ortaya çıkışı Aristo ve Platon'a göre, siyasal kurumların ve hukukun doğuşu ile birlikte görülmektedir. Bununla birlikte kurulan bütün güvenlik birimlerinin ortak amacı sistemin devamını sağlamak ve düzeni korumaktır (Üzel, 2008: 35).

Polis, kamu düzenini sağlama, kişi hak ve özgürlüklerini koruma, yasaları uygulama, suçla mücadele etme ve yardıma muhtaç olanlara yardım etme gibi toplumsal yaşam için son derece önemli görevleri yerine getiren kamu görevlileridir (Sözen, 2004: 116).

Türkiye'de toplumun huzur ve güvenliğini sağlayan polis teşkilatı 1845 yılında Polis Nizamnamesi ile iç güvenliğin sağlanmasında askeri yapılanmadan ayrılarak ve Zaptiye Nezareti kurularak jandarma teşkilatından ayrı bir teşkilat yapısına kavuşmuştur (Tarihte Polis, www.egm.gov.tr, 2018). Bugün ise bireylerin haklarının korunması ve toplum huzurunun sağlanması noktasında teşkilat olarak kendini sürekli yenilemiş, birçok mevzuatta farklı konu ve alanlarda görev icra etmektedir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda hem polis kavramının tanımı yapılmış hem de görev ve yetkileri ortaya konulmuştur. Söz konusu kanunun 1. maddesinde polisin görevi "Asayiş, amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin

eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, alil ve acizlere muavenet eder. Kanun ve nizamnamelerin kendisine verdiği vazifeleri yapar” şeklinde ifade edilmektedir. Buradan anlaşıldığı üzere polisin sadece önleme faaliyeti bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 4. maddesine göre polis, silahlı icra ve inzibat kuvveti olup sivil ve üniformalı olarak belediye sınırları içerisinde kamu düzeni ve güvenliğini sağlayan, konut dokunulmazlığı ile halkın can, mal ve ırzını korumak görevi bulunmaktadır. PVSK’nın 2. maddesine göre de polisler, mevzuat hükümleri ile hükümet emirlerine uygun olmayan davranışların ortaya çıkmasından önce önleyici tedbirler alır. Bunun yanında işlenmiş suç hakkında da ilgili kanunlara göre suçluların yakalanmasını sağlar.

Polis teşkilatının varlık nedeni yukarıda açıklandığı üzere kamu düzeninin korunmasıdır ve bunda çok önemli bir yere sahip olduğu ortadadır. Polis teşkilatının yerine getirdiği görevlere bakıldığında bunları idari görevler, adli görevler ve trafikle ilgili görevler olarak sıralayabiliriz (Tosun, 2013: 50).

İdari görevler: Polisin kamu düzenini sağlamak için kanun, emir ve yaptırımlar uygulaması ve daha suç oluşmadan önce gereken her türlü önlemi alması idari görevidir (İdari Görevler, www.egm.gov.tr, 2018). Polisin idari görevleri temel olarak Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nda belirlenmiştir. Ancak bu Kanun’un dışında polise idari görev veren çok sayıda kanun, yönetmelik ve tüzük vardır. İdari görevlerine ilişkin örnek vermek gerekirse; umuma açık yerlerde önlem olarak suçun oluşmasını engellemek, devriye görevi yaparak kimlik sorgusu veya ruhsatsız silahları yakalamak için aramalar yapmak, açılması izne bağlı olan yerlerden izinsiz açılanları kapatmak, toplantı ve gösteri yürüyüşlerini mevzuat hükümlerine göre olması gereken şekliyle icrasını sağlamak (Doğan, 2010: 45; Tosun, 2013: 50).

Adli Görevler: Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu’na göre polisin adli görevi suçun işlenmesiyle başlamakta olup kamu düzenini bozan eylem ve davranışlar karşısında bastırıcı niteliktedir. Burada suçluların yakalanması ve suçun aydınlatılması hususlarında savcı talimatı ya da gerektiğinde kendiliğinden harekete geçmektedir.

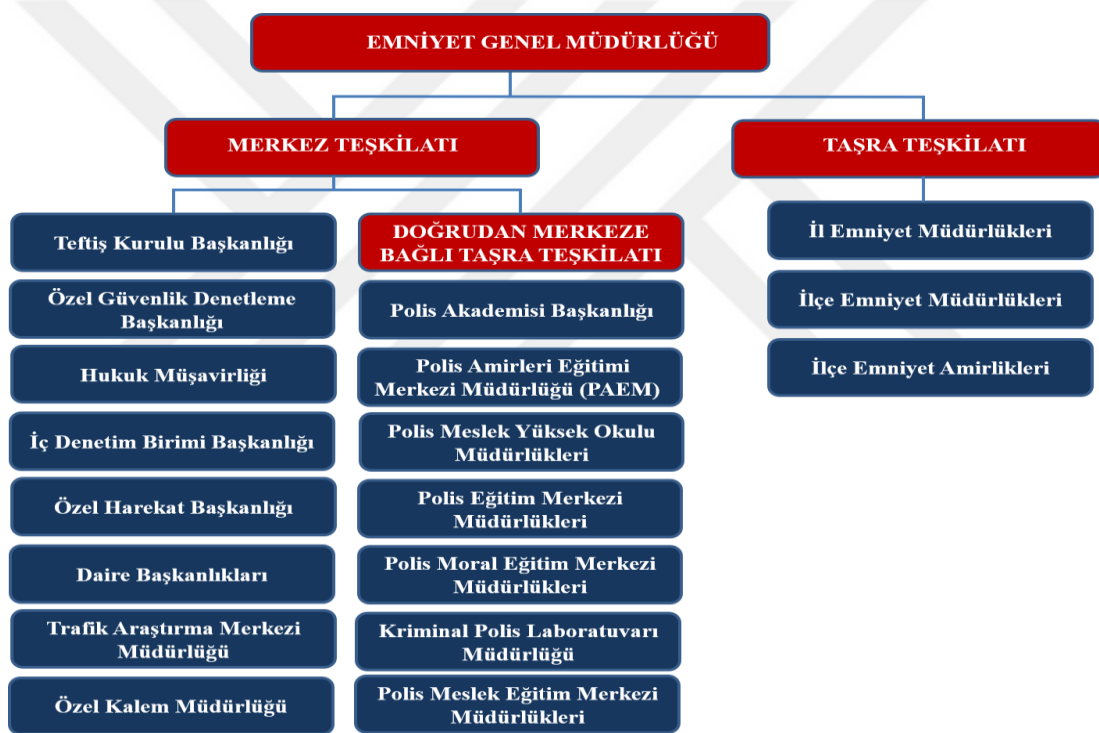
Polis, hakim kararlarını da adli görevi kapsamında yerine getirir. Bunlar, tutuklama, yakalama ve ihzar müzekkeresinin infazı, adli soruşturma kapsamında gerekli tedbirlerin alınması ve mahkeme kararlarının infazıdır. Son olarak polis adli görevini yerine getirirken işlediği suçlardan dolayı Ceza Muhakemeleri Usulü

Kanunu'na tabidir. Polis amir ve memurlarına adli görev kapsamında işledikleri suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanmaz (İleri, 2004: 80).

Trafik Görevleri: Polisin trafik hizmetlerinin sağlanması, trafiğin düzenlenmesi ve karayollarındaki güvenliğin sağlanmasıyla da ilgili 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre önemli görevleri bulunmaktadır.

Son olarak Türkiye'de polis teşkilatı, Emniyet Genel Müdürlüğü çatısı altında İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Polis, teşkilat yapısı olarak merkez ve taşra şeklinde ayrılmaktadır.

Şekil 2.1. Emniyet Teşkilat Yapısı



Kaynak: Teşkilat Şeması, www.egm.gov.tr, 2018.

2.2.1.2. Jandarma

Jandarma kelimesi Fransızca “Gendarmerie” kelimesinden gelmekte olup “Silahlı Adamlar” anlamına gelmektedir (Dönmez, 2009: 59-60).

Genel kolluk birimlerinden bir diğeri olan jandarmanın kuruluşu Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 1839 yılına dayanmaktadır. Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi (Askeri Kolluk Tüzüğü)'nin yürürlüğe girdiği 14 Haziran 1839 günü Jandarma'nın kuruluş tarihi olarak kabul edilmiştir (Tarihçe, www.jandarma.gov.tr, 2018). Zaman

içerisinde kendisini yenileyen jandarma teşkilatının günümüzdeki hukuki dayanakları 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'dir.

2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 3. maddesinde polis teşkilatında olduğu gibi jandarma teşkilatı, emniyet ve asayişini sağlamak, kamu düzenini, huzurunu sağlamak ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği işleri yerine getirmekle görevlidir. Jandarma bu görevlerini polis teşkilatı dışındaki yerlerde yani il ve ilçe belediyesi sınırları dışındaki noktalarda yerine getirmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki, gerektiğinde mahalli mülki amirin talimatları doğrultusunda kolluk kuvvetleri birbirlerinin görev yerlerinde de hizmet verebilmektedir (Özkaya, 2018: 29-30).

Jandarma teşkilatında 25.07.2016 tarih 668 sayılı KHK ile birtakım değişiklikler yapılmıştır. 2803 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik öncesinde jandarma silahlı ve askeri bir kolluk kuvveti olarak ifade edilmiş ve TSK'nın bünyesinde yer alan bir kurum olarak silahlı kuvvetlerle ilgili Genel Kurmay Başkanlığına bağlıydı. Bahsedilen KHK ile birlikte jandarma teşkilatı, emniyet ve asayişini düzenleyen kamu düzenini sağlayan genel kolluk gücü sayılmış ve İçişleri Bakanlığına tamamen bağlanmıştır. Böylece jandarma personeli eğitim ve öğrenim hususlarında da İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Bunun yanı sıra birden çok il jandarma komutanlıklarını içine alan jandarma bölge komutanlıkları da yapılan bu KHK düzenlemesiyle birlikte bulunduğu ilin en büyük mahalli mülki amirine karşı sorumlu hale getirilmiştir. Böylelikle teşkilat yapısı; jandarma bölge komutanlıkları, il jandarma komutanlıkları ve ilçe jandarma komutanlıkları olarak şekillenmiştir (Aydın ve Özel, 2016: 48).

Jandarma teşkilatının görev dağılımını mülki görev, adli görev ve askeri görev olarak ayırabiliriz. Esasen 2803 sayılı Kanun'un 7. maddesine dayanan bu görev dağılımının detaylarıyla ilgili 2017 yılına kadar herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. 21 Ocak 2017 tarihinde Resmi Gazetede Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği yayımlanarak bu konuda detaylı bilgiler belirtilmiştir. Böylece görevler arasında oluşabilecek tereddütler bu Yönetmelik'le ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Yönetmeliğe göre jandarmanın mülki görevlerini kısaca sıralayacak olursak: kamu düzenini sağlamak, korumak, kaçakçılığı ortadan kaldırarak

takibini yapmak, suç işlenmeden önce gerekli tedbirleri almak, cezaevlerinin dış korumasını sağlamak, trafik hizmetlerini sağlamak, arama kurtarma faaliyetlerine katılmak şeklinde ifade edebiliriz. Adli görevlerini ise: işlenmiş suçlarla ilgili mevzuatlarda belirtilen görevleri adli amirin talimatları doğrultusunda yerine getirmek şeklinde açıklayabiliriz. Son olarak askeri görevlerini: seferberlik ve savaş zamanlarında kuvvet komutanlarının emri altında görev yapmak gerektiğinde ilgili Bakanın illerde ise Valinin onayı ile askeri hizmetleri yapmak şeklinde yer almaktadır (Pekdoğan, 2018: 1391; JTGY, m: 7).

2.2.1.3. Sahil Güvenlik

Türkiye'nin çevresinde yer alan denizlerde, karasularında güvenliği sağlamak ve kaçakçılığı önlemek üzere Cumhuriyetin ilanından sonra 1932 yılında Genel Kurmay Başkanlığına bağlı "Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı" birimi oluşturulmuştur. 1956 yılında ise çıkarılan 6185 sayılı Kanun ile denizlerde güvenliği sağlama görevi Jandarma Genel Komutanlığına verilmiştir. 1982 yılına kadar bu görevi JGK yerine getirmiştir. 1982 yılının temmuz ayında çıkarılan 2692 sayılı Kanun ile bu hususta yeni bir düzenleme yapılmış ve farklı bir teşkilat yapılanmasına gidilmiştir. İlk zamanlarda JGK'na bağlı olarak hizmet veren Sahil Güvenlik Komutanlığı, 1985 yılından sonra barış zamanında görev ve hizmet bakımından İçişleri Bakanlığına, savaş hallerinde ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığına bağlı hizmetlerini yürütmekteydi. Yukarıda jandarma teşkilatı için açıkladığımız 25.07.2016 tarih 668 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler nezdinde Sahil Güvenlik Komutanlığında da değişikliklere gidilmiştir. SGKK'nın 2. maddesinde yapılan değişiklikle, ilgili Kanun'da belirtilen görev ve hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak ifade edilmiştir. Ayrıca önceden TSK'nın kadro ve kuruluşu içerisinde olduğu belirtilen sahil güvenlik artık bu düzenleme ile bir genel kolluk kuvveti olarak TSK vurgusu kaldırılmış, İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu belirtilmiştir. Jandarma teşkilatında olduğu gibi Sahil Güvenlik Komutanlığında da savaş ve seferberlik hallerinde Cumhurbaşkanının kararıyla belirlenecek Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrinde görevini yapacağı 668 sayılı KHK'da ifade edilmiştir (Aydın ve Özel, 2016: 48; Göksu vd, 2011: 30-31).

Sahil Güvenlik Komutanlığının görev alanları ile ilgili SGK Kanunu'nun 3. maddesinde yapılan değişiklikle, önceden Genel Kurmay Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen görev alanları, savaş ve seferberlik durumları dışında direkt İçişleri Bakanlığınca belirlenecektir. Bu konuda Sahil Güvenlik Komutanlığı merkez yapılanması 4 (dört) Bölge Komutanlığı ve 3 (üç) Komutanlıktan oluşurken, taşra yapılanması ise 4 (dört) Bölge Komutanlığına bağlı Grup Komutanlıklarından meydana gelmektedir (Birimlerimiz, www.sg.gov.tr, 2018).

2692 sayılı SGKK'na göre sahil güvenliğinin görevleri Kanun'un 4. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre Türkiye'de sahillerde, iç sularda, limanlarda, körfezlerde, karasu ve ekonomik münhasır bölgelerinde ulusal ve uluslararası hukuku etkin kılarak can ve mal güvenliğini sağlamak SGK'nın misyonudur. Genel kolluk kuvveti olarak iç güvenliği sağlamak üzere, sahilleri korumak, deniz ve kıyılarda görülen mayın, patlayıcı madde gibi durumlarda gerekli önlemleri almak, denizlerde meydana gelebilecek her türlü kaçakçılığı ortadan kaldırmak için önlemleri almak, yakalanan suçluları adli kolluk olarak ilgili makamlara teslim etmek, deniz kirliliğini önlemek için tedbirler almak, denizlerde arama kurtarma faaliyetlerini yerine getirmek ve su ürünleri avcılığını denetlemek gibi görevleri bulunmaktadır.

SGK görevlerini yerine getirirken suç işlendiğini öğrendiği vakit olaya müdahale ederken suçluların denizden ayrılıp karaya geçmesi SGK'nın görevinin sona ermesi anlamını taşımamaktadır. İlgili güvenlik kuvveti olaya müdahale edene kadar suç delillerinin kaybolmaması ve suçluların kaçmaması için yetkilerini karada da kullanırlar. Ancak bu durum en kısa sürede mahalli mülki amire bildirilir. Ayrıca son olarak SGK personelinin, görevlerini yerine getirirken silah kullanma yetkisi dahil diğer tüm kanunlarda kolluk kuvvetlerine verilen bütün hak ve yetkilere sahip bir genel kolluk kuvveti olduğunu söyleyebiliriz (Dönmez, 2009: 62).

2.2.2. Özel ve Yardımcı Kolluk

Bu hususta öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, genel kolluk içerisinde yer alan bazı iş bölümü birimlerini özel idari kolluktan ayrı tutmak gerekir. Şöyle ki, genel kolluk teşkilatı olan polis biriminin içerisinde trafik, uyuşturucu ile mücadele, mali suçlar ile mücadele, çevik kuvvet gibi sivil ya da üniformalı görev yapan belirli

konularda uzmanlaşmış birimler özel kolluk olmayıp genel kolluk içerisinde yer almaktadır (Yayla, 2009: 44).

Genel kolluk birimlerinin bulunmadığı zaman ve yerlerde genel kolluğun görev ve yetkilerini kullanarak bunlara yardım eden kolluğa yardımcı kolluk birimi diyebiliriz. Özellikle köylerin ve belediyelerin yürüttüğü kolluk faaliyetlerinin genel veya özel olduğu tartışılabilir. Ancak mahalli idarelerde ağır basan sağlık ve esenlik unsurları olup mahalli idare kanunlarında insanların ihmalleri yüzünden kişilerin can ve mal güvenliğinin tehlikeye düşmesini engelleme görevleri bulunmaktadır. Belediye Kanunu, İmar Kanunu ve Köy Kanunu gibi mevzuatlarda can ve mal güvenliğini sağlama maddeleri bulunmaktadır. Bu yüzden bir kısmı özel idari kolluk kapsamında gibi düşünülse de belirli bir faaliyet alanında görev değil de genel olarak kamu düzenini sağlamak yönünde olduklarından belediye, köy kollukları gibi birimler (Belediye Zabıtası, Geçici Köy Korucuları, Çarşı ve Mahalle Bekçileri, Gemi Kaptanları) genel kolluğun olmadığı zamanlarda onlar gibi faaliyet gösterir ve onlara yardımcı olurlar. Bu yüzden bunlara yardımcı kolluk birimleri diyebiliriz (Gözler ve Kaplan, 2013: 250-251; Yayla, 2009: 45).

Yukarıda belirtilen kollukların dışında farklı bilgi ve örgütlenme isteyen genel kolluktan ayrılan belirli bazı faaliyet konularında yetkili ve görevli kolluk kuvvetleri de bulunmaktadır. Özel kanunlara göre kurulan ve teşkilatlanmış kendi görev alanında dirliği, sağlığı ve güvenliği sağlama amacıyla silahlı da olabilen jandarma, polis ve sahil güvenlik teşkilatı dışında yer alan kolluk kuvvetlerine özel kolluk denilmektedir. Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesinde de genel kolluk dışında özel kanunlarla kurulan ve belirli görevler tanımlanmış genel kolluk dışındaki kolluğa özel kolluk denilmektedir. Bunlara örnek olarak, Orman Kanunu'na göre görevlerini yerine getiren orman kolluğu, gümrük mevzuatına göre görev icra eden gümrük kolluğu, çiftçi mallarını koruma bekçileri, Çevre Kanunu'na göre çevre kolluğu gibi kolluk birimleri verilebilir (Yılmaz, 2012: 21; Doğan, 2010: 33; Gözler ve Kaplan, 2013: 251).

2.2.3. İdari ve Adli Kolluk Ayrımı

Çeşitli alanlarda kamu düzenini sağlamak ve korumakla sorumlu birim ve personel iki tür etkinliği yerine getirmektedir. Bunlardan ilki idari kolluk, İdare Hukuku hükümlerine göre; adli kolluk ise adli otoritelerin emir ve kontrolünde adli mevzuata göre görevlerini yerini getirir. Burada ifade etmek gerekir ki etkinlikler farklı hukuki rejimlere tabidir ve bunun doğal sonucu olarak da çıkacak uyuşmazlıklarda konusuna göre idari ya da adli yargıda çözümlenir. Kolluk ayrımı ilk bakışta kolay gibi görünse de uygulamada karışabilmektedir. Bu yüzden ayırım, kolluğun konuları ve etkinliğin amacına göre belirlenir. Şöyle ki suç sayılan fiillerin işlenmesi durumunda delillerin toplanması ve failerin yakalanmasına ilişkin bir amaç güdülerek etkinlik gerçekleştiriliyorsa burada *adli kolluk* söz konusudur. Adli kolluk bastırıcı niteliğe sahiptir. Buna karşın adli makamların müdahalesi dışında kamu düzenini korumak ve sağlamak için yürütülen her türlü etkinlikte *idari kolluk* kapsamında olup önleyici niteliğe sahiptir (Atay, 2006: 109-110).

İdari kolluk uygulamalarının kullanılmasındaki temel amaç kişilerin canına, malına ve özgürlüğüne yönelik tehlikeyi önleyerek vatandaşların Anayasada güvence altına alınan hak ve özgürlüklerini rahat bir şekilde yaşamalarını sağlamaktır. Bu husus Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 1. maddesinde "Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder" şeklinde ifade edilerek idari kolluğun asli görevi belirtilmiştir. Adli kolluğun kullanılmasındaki temel amaç ise, resmi makamlara ileildiği gibi ortada bir suçun olup olmadığını tespit etmek ve suç varsa, faile ve suçun fail tarafından işlendiğini kanıtlayan yeterli delillere ulaşmaktır. Özet olarak ifade etmek gerekirse, suç öncesi tehlikeyi ortadan kaldırmaya yönelik alınacak önlemler, koyulacak yasaklar (*Devriye hizmetleri, yurtiçine zararlı kişi ve maddelerin girmemesi için yapılan kontroller, umuma açık yerlerde suçların oluşmaması için alınan tedbirler, ruhsatsız silahları yakalamak için yapılan aramalar, izne bağlı olup da izinsiz açılan yerlerin kapatılması, toplu hareketlerin, gösterilerin kanun çerçevesinde devamı sağlamak*) idari; suç meydana geldikten sonra suç fiilini araştırarak suçluları bulmak ve olayı aydınlatmak ise adli niteliktedir (Eryılmaz, 2009: 25-26).

Son olarak belirtmek gerekir ki idari ve adli kolluk kuvvetleri ülkemizde aynı kolluk memurlarından oluşmaktadır. Ancak görevlerine göre işlemiş oldukları suçların kovuşturulması farklı mevzuatlara bağlıdır. Kolluk memurlarının, idari kolluk yetkisini kullanırken işlediği suçlardan ötürü 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında soruşturulması yapılırken; adli kolluk yetkilerini kullanırken işlediği suçlardan soruşturması ise Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre yapılmaktadır.

2.3. Kolluk Makamları

Kolluğun amacı ve varlık sebebini oluşturan kamu düzeninin korunması veya bozulması halinde bu düzenin yeniden tesisi için düzenleyici ve/veya bireysel nitelikte işlemler yapmaya yetkili kılınmış olan makamlara “kolluk makamları” denilmektedir. Kolluk makamları, kolluk hizmetlerinin genel kurallarını, ilkelerini belirlemekte ve buna uygun bir şekilde hareket edilmesini takip etmektedir. Bu ilke ve esaslardan sapmalar olması halinde kolluk makamları, kanunlarla kendilerine verilen yetkilerle düzenleme yaparak gereken tedbiri alır. Kolluk makamları kurul ya da kişilerden oluşabilir. Ülkemizde kolluk makamlarını genel kolluk makamları, mahalli idare kolluk makamları olarak ayırmak mümkündür. Genel kolluk makamları olarak Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, Valiler, Kaymakamlar ve Bucak Müdürlerini söyleyebiliriz. Mahalli idare kolluk makamlarını ise belediyelerde belediye meclisleri, belediye encümenleri; özel idarelerde il genel meclisi, il encümeni ve vali; köylerde ise muhtarlar olarak görmekteyiz (Arslan, 2018: 181; Köksal, 2014: 42).

Cumhurbaşkanı: Kolluk faaliyetleriyle ilgili olarak genel düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olan ve kolluk faaliyetleriyle ilgili olarak Anayasada belirtilen maddelere göre tüzük, yönetmelik ve kararname gibi işlemler yapma yetkisine sahip Bakanlar Kurulu bulunmaktaydı. 21.01.2017 tarihinde 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da değişiklikler yapılmış ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Anayasanın 8. ve 117. maddesine göre de yürütme ile ilgili görevler Cumhurbaşkanına verilmiş olup milli güvenliğin sağlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı Cumhurbaşkanı sorumlu olmuştur. Böylece değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanını da kolluk makamı olarak görmekteyiz (Aswad, 2018: 60).

İçişleri Bakanı: Ülke genelinde yetkili bir kolluk makamı olarak İçişleri Bakanı yetkilerini 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'dan almaktadır. Buna göre İçişleri Bakanı, Bakanlığa bağlı kolluk birimlerini kullanarak ülkenin güvenliğini, kamu düzenini ve kişilerin Anayasal hak ve hürriyetlerini korumakla sorumludur. Genel kolluğun en büyük amiri olarak İçişleri Bakanı bu görevini Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı aracılığıyla yerine getirir (Arslan, 2018: 181).

Vali ve Kaymakam: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre il sınırları içerisinde il idaresinin başı olarak genel ve özel bütün kolluk birimlerinin amiri olan valiler kolluk makamıdır. Bundan dolayı valiler, görev yerlerinde kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak üzere düzenleyici işlem olarak genel emirler çıkarabilmektedir. Sorumluluğundaki il sınırları içerisinde huzur ve güvenliği emri altındaki kolluk birimleriyle sağlar (Atay, 2006: 120). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun kolluk yetkisi tanıdığı bir diğer kolluk makamı ise kaymakamlardır. İlçede genel güvenliğin ve asayişin sağlanmasından kaymakamlar sorumludur. Validen farklı olarak genel emir çıkarma yetkisi olmayan kaymakamlar bu görev ve sorumluluklarını emri altındaki kolluk birimleri aracılığıyla yerine getirir.

Genel kolluk makamları içerisinde sayılan ancak günümüzde uygulaması bulunmayan bucak müdürleri de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre kendi sorumluluk alanı içerisinde güven ve düzeni sağlamakla görevlidir. Bunu sağlamak için gerekli tedbirleri alır.

Mahalli idare kolluk makamlarından olan belediyelerde belediye meclisleri düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Belediye Kanunu'na göre beldede huzur, sağlık ve düzenin sağlanması belediye zabıtası aracılığıyla belediye meclisinin aldığı kararlar doğrultusunda yerine getirilir ve gerektiğinde yaptırımlar uygulanır. Son olarak Köy Kanunu'na göre de köy sınırlarında idari işlem yetkisine sahip kolluk makamı olarak muhtarlar bulunmaktadır (Atay, 2006: 120-121).

2.4. Sivil Gözetim Kavramı

Kolluk birimlerinin sahip olduğu yetkiler, kişilerin hak ve hürriyetlerinde müdahale alanı oluşturabilmektedir. Kolluk, sahip olduğu bu üstün ve ayrıcalıklı yetkiyi

kullanırken mevzuata uygun hareket etmek durumundadır. Bu konuda yapılacak denetimlerden biri kendi üst amirleri tarafından yapılan denetim olup bunun yanında kolluğun sivil kurul ve kişilerce denetimi de söz konusudur. Bu hususta gözetim kavramı, yasama, yürütme, yargı organları ile sivil kurulların oluşturduğu ve dışarıdan denetimi ele alan yukarıda da belirtilen denetimden daha geniş anlama sahip bir kavramdır (Evren, 2016: 100; Karaosmanoğlu, 2010: 15).

Tek bir açıklaması olmayan farklı birçok tanıma sahip olan sivil gözetim kavramı, kolluk birimleri ile ilgili belirlenecek kamu politikası sonrası kolluk birim personellerinin aşamalı ve sürekli bir şekilde izlenmesini ifade etmektedir (Karadaş, 2010a: 2).

Önen ve Güngör sivil gözetim kavramını, kolluğun görev, yetki ve sorumluluklarını mevzuat çerçevesinde yerine getirmede devletin bir kurumu/kurulu ya da STK ve medya gibi halkın örgütlediği bağımsız ve tarafsız bir şekilde oluşturulan devlet dışı mekanizmayla inceleme ve denetim faaliyeti olarak açıklamaktadır (2018: 18-19).

Kolluk birimlerinin sivil gözetiminin sivil toplum kuruluşlarının denetimi olarak algılanması eksik ve yanlış bir anlamadır. Burada üniformalı ve silahlı bir şekilde hizmet veren kolluk birimlerinin atanmış, seçilmiş ve belirli seçilme kriterleri olan bağımsız kurullar tarafından denetlenmesi anlaşılmalıdır. Yani sadece sivil yöneticilerin kolluk denetimi değil, STK ve vatandaşlarında katıldığı kuruluşları da içeren çok yönlü bir izlemeyi ifade etmektedir (Yavuzdoğan ve Akın, 2015: 194-195).

Demokratik denetim ve sivil denetim anlamında da kullanılan sivil gözetim ifadesindeki sivil kelimesi, üniforma sahibi olmayan yani polis, jandarma, sahil güvenlik gibi kolluk birimleri dışından olanları ifade etmektedir. Parlamento, Kamu Denetçiliği Kurumu, belirli kamu gücü kullanma yetkisine haiz STK ve vatandaşlarında katılım imkanı bulduğu İnsan Hakları Kurulları gibi yerler sivil olarak değerlendirilebilir (Zabunoğlu, 2016: 461; Özgür ve Erciyes, 2017: 87).

Son olarak ifade etmek gerekir ki kolluğun ayrıcalıklı yetkilerinden dolayı yürüttüğü hizmetlerin, insan hak ve hürriyetlerini korumak, şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında yukarıda belirtilen sivil otoriteler tarafından denetlenmesi ve izlenmesi oldukça önem arz etmektedir (Hakkımızda, www.sivilgozetim.org.tr, 2019).

2.5. Sivil Gözetimin Boyutları

Kolluk birimlerinin sahip olduğu gücü kullanırken kişilerin hak ve hürriyetlerini

ihlal etmemeleri hususunda her zaman kendi iç denetimleri yetmeyebilir. Hiyerarşik denetimler ve disiplin kurullarının yanı sıra dış bağımsız denetçiler tarafından kolluğun faaliyetlerinin izlenmesi ideal olmalıdır. Bu hususta, sivil gözetimin boyutlarını yatay ve dikey boyut olarak ayırmamız mümkündür (Önen ve Güngör, 2018: 19).

Sivil gözetimin dikey boyutunu, kolluğun hiyerarşik olarak üzerinde yer alan yönetim ve denetim amirleri oluşturmaktadır. Burada hiyerarşik olarak gözetim yetkilerini elinde bulunduranlar seçilmiş politikacılar, idari amirler ve adli amirler olup bunlar dikey gözetimi yasal çerçevede yerine getirirler. Dikey gözetimde, kolluğun görev alanına giren konularda politikalar oluşturmak, kolluk birimlerini koordine ve idare etmek, kolluk kuvvetlerinin görevlerini yerine getirirken hukuka uygunluğunu izlemek gibi hususlar yer almaktadır (Turan ve Zagrodzki, 2015: 16-17). Türkiye’de Meclisin yaptığı denetimi, adli makamların denetimini, bakanlık ve müfettişlerin denetimini, üst idari amirlerin (vali, kaymakam gibi) denetimini dikey gözetim olarak görmek mümkündür. Bunların yanı sıra bağımsız kolluk şikayet kurum veya kuruluşlarını da dikey gözetim içerisinde sayabiliriz (Yavuzdoğan ve Akın, 2015: 200).

Yatay gözetim, sivil toplum kuruluşlarının güvenlik politikalarının oluşum sürecinde bulunmalarını, yerel idarelerle iş birliğinde bulunulmasını ve medyaya karşı şeffaf olunmasını ifade etmektedir. Yatay gözetim ile ilgili çıkarılabilecek kanun ve oluşturulabilecek kurumlar, hiyerarşik düzene tabi değildir. Daha çok sivil toplum örgütleri dahil iç güvenlik birimlerinin arasında daha iyi bir iş birliği içerisinde bulunulmasına ve kamuoyuna karşı daha şeffaf olunmasına katkı sağlamada önem arzer (Karadaş, 2010b: 3).

Özetleyecek olursak devletin yasama, yürütme ve yargı eliyle yetkili kişi/kurum ya da kuruluşlar tarafından kolluk birimlerinin iş ve işlemleri üzerindeki denetimi ve izlemesi dikey (hiyerarşik) gözetim; kolluk birimleriyle üst ast ilişkisi olmayan daha çok sivil toplum kuruluşlarından meydana gelen ya da onların temsilcilerini de içeren kurul veya komisyonlar ile medyanın yapmış olduğu kolluğun iş ve işlemleri üzerindeki izleme ve denetimi yatay gözetim olarak açıklayabiliriz.

2.6. Sivil Gözetimin İlkeleri

Sivil gözetimin temel ilkelerine bakacak olursak (Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Kuvvetleri Üzerindeki Denetim Yetkisi, slideplayer.biz.tr, 2019; Akın, 2014: 60-62):

- a) *Kolluk hizmetinin hukuki olması*: Sivil gözetimin temel kavramlarının, anayasaya yerleştirilmesi, bütün hukuk metinlerinin anayasal gereklere uygun olarak düzenlenmesi hususunu içerir. Bunun sonucu olarak kamu yönetimlerinin her aşamasında hesap verebilirlik ve denetim sağlanmış, iç güvenlik birimleri yetkilerini hukuk ve insan haklarına uygun yerine getirmiş olacaktır.
- b) *Hesap verebilirlik*: Zor kullanma ve insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayabilen yetkilere sahip olan kolluk görevlileri görevlerini yerine getirirken hukuka ve görevin gereklerine uygun davranmakla yükümlü olup, yerine getirdiği görevlere ilişkin sorumlulukları doğduğundan görevlerini gerektiği gibi gerçekleştirdikleri hususunda sorgulanabilmelerini ifade etmektedir.
- c) *Hiyerarşik denetim ve teftişler*: Hiyerarşik gözetim yetkileri ve mekanizmaları dikey sivil gözetimin unsurlarını içerir. Hiyerarşik gözetim yetkileri, seçilmiş politikacıların ve atanmış idari (müfettişler) veya adli organlarca (Cumhuriyet savcıları) iç güvenlik kuvvetleri üzerinde kullanılan yetkililerdir. Bu yetkiler politika üretmek, iç güvenlik kuvvetlerini yönetmek ve görevlilerin davranışlarını izleyerek yerine getirdiği hizmetlerin hukuka uygunluğunu sağlamaktır.
- d) *Şeffaflık*: İç güvenlik birimlerinin, yürüttüğü hizmetlerde sivil toplum kuruluşları ve medyaya karşı daha açık olmasını ifade eder. Kamu hizmetlerinde sivil gözetim hususunun geliştirilmesi, bu sağlanırken de sunulan hizmetler ve kamu politikalarında sivil kontrol mekanizmalarına karşı denetlenebilir ve şeffaf olma durumunun tüm hizmetlerde bulunmasıdır.
- e) *Ortaklık*: Yeni yönetim anlayışında merkezîyetçi devletin memnuniyeti anlayışından, kamu hizmetinin diğer tarafı olan ve hizmetin alıcısı konumunda bulunan kamunun memnuniyeti hususu önem kazanmıştır. Bu bağlamda kolluk, sivil toplum ve yerel güçlerle ortaklık halinde, insan merkezli emniyet ve kamu güvenliğini sağlamada toplumla uzlaşa halinde görevlerini yerine getirmiş olur. Bu ortaklık halinde verilen hizmetle, şeffaflığa dayalı olarak kolluğun kamu hizmetini sunması sağlanmış olur.

2.7. Avrupa Birliği Ülkelerinden Sivil Gözetim Uygulamaları

Bu başlık altında Avrupa'dan seçilen bazı ülkelerin kolluk yapıları ve bunların sivil gözetimine ilişkin inceleme yapılacaktır.

Öncelikle İngiltere, kolluk yapısı olarak her ne kadar Türkiye'den farklı bir yapılanmaya sahip olsa da kolluğun sivil gözetimi konusunda iyi ülke uygulaması olarak ele alınacaktır. İkinci olarak Fransa, kolluk kuruluşları bakımından ülkemizle benzer bir yapılanmaya sahiptir. Merkezîyetçi bürokratik geleneğin hakim olduğu Fransa'da ülkemizdeki gibi merkezîyetçi bir kolluk sistemi mevcuttur. Bu yüzden Fransa'daki sivil gözetimin incelenmesinin daha iyi olacağı düşünölmektedir. Son olarak İspanya'da kolluk kuvvetleri, tarihsel süreç içerisinde farklı şekillerde hizmet etse de günümüz itibariyle merkezî yapılanmaya sahip ve Türkiye'deki gibi ikiye ayrılmaktadır. Bu benzerliğinden dolayı İspanya'daki kolluk yapısı ve kolluğun sivil gözetimi hususları açıklanmaya çalışılacaktır.

2.7.1. İngiltere'de Kolluk ve Sivil Gözetimi

İngiltere tek bir ülkeden ya da tek bir toprak parçasından oluşmamaktadır. Resmi adıyla Birleşik Krallık (United Kingdom) İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda olmak üzere 4 ülkeden oluşan üniter ve anayasal monarşîye sahip devlettir (Fındıklı, 1993: 1-2). Birleşik Krallık'ı oluşturan ülkelerden İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda da yetki devrine dayalı bir siyasi yapı mevcuttur. Yetki devri gereğince, egemen devletin sahip olduğu yasama ve yürütme yetkilerinin bir bölümü, Birleşik Krallık Parlamentosu (Westminster) tarafından farklı ölçülerde olmak üzere İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'daki ulusal parlamentolara ve bunların seçtiği yürütme organlarına devredilmiştir. İngiltere'de yönetiminde Anayasal düzenin (başbakan ve diğer üyeler) yanında birde Krallık vardır. Devlet başkanı olarak sembolikte olsa Kral ya da Kraliçe bulunmaktadır (Şahin ve Aksoy, 2016: 9-12). İngiltere'de yasama yetkisi parlamento tarafından yürütölmektedir. İngiltere'nin siyasi ve yönetsel gelenekleri kendine özgü bir güçler ayrılığı anlayışını doğurmuştur. İngiltere'de güçler ayrılığı anlayışının odağında "parlamento egemenliği" ilkesi bulunur. İngiltere'de yazılı bir anayasa da bulunmamaktadır (Özeren ve Cinoğlu, 2008: 221). İngiltere'de yerel yönetimler de önemli bir yere sahiptir. Birçok konuda yerelde görevler üstlenmiştir. Bunlardan biri de devletin genel güvenlik ve kamu düzeni politikalarıyla da yakından

ilgili olarak polis müdürlerinin atanmasında rol almalarıdır. Kısaca İngiltere'nin yönetsel yapısı hakkında bilgi verdikten sonra polis teşkilatına bakacak olursak, İngiltere'de ilk modern anlamda polis teşkilatı, İçişleri Bakanlığı sonrasında da Başbakanlık yapmış Sir Robert Peel tarafından 1829 yılında Londra'dan sorumlu olarak kurulan Metropol Polis Müdürlüğü/Londra Polis Teşkilatı (Metropolitan Police) dır. Bu birimin kurulma gerekçesi, artan suçlara karşı eğitilmiş ve uzman kişilere ihtiyacın olmasıdır. Londra dışındaki polis yapılanmaları, 1835 yılında Yerel Yönetimler Kanunu ile Meclisler bünyesinde her ilde kurulmuştur. 1964 yılında çıkarılan Polis Kanunu ile küçük yerleşim yerlerindeki teşkilatlar kaldırılarak yerini bölgesel yapılanma almış ve bugünkü üçlü yapılanma durumu oluşmuştur. İngiliz polisinin en önemli özelliği örgüt ve yönetim yapısından gelmektedir. İngiltere'de diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak tüm polis teşkilatının bağlı olduğu merkezi bir yapılanma bulunmamaktadır. İngiltere'de idari polis, adli polis vb. ayırım da bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra İngiltere'de ordunun iç güvenliğinin sağlanması hususunda bir işlevi olmayıp iç güvenliği sağlamada polis teşkilatı dışında jandarma vb. yapılanma da yoktur. İngiltere'de polis güçleri, yetkilerin İçişleri Bakanlığı, yerel polis otoriteleri ve yerel polis sorumluları (emniyet müdürleri) arasında dengelendiği üçlü bir yapılanmanın kontrolünde 43 polis biriminden meydana gelmektedir. Bu birimlerin her biri tam operasyonel bağımsızlığa sahip olup birimlerin finansmanı bu üçlü yapı çerçevesinde sağlanmaktadır. Bu birimlerin başında *Chief Constable* denilen ve yerel polis otoritesinin teklif ve tavsiyesi ile İçişleri Bakanlığı tarafından atanan emniyet müdürleri bulunmaktadır. Bunların bağlı olduğu emniyet genel müdürlüğü benzeri bir merkezi kurum bulunmamaktadır. Emniyet müdürleri polis üzerinde önemli yetkilere sahip olup görev ve yetkileri kanunla belirlenmiştir. Sorumluluk bölgesindeki operasyonel faaliyetleri de kendileri yürütmektedir. Bu konuda idari görevlerle ilgili emniyet müdürlerine müdür yardımcılarını yardım etmektedir. Koordineli fakat birbirleri arasında hiyerarşik bir düzen de bulunmayan bu 43 emniyet müdürü, ülkedeki emniyet birimlerinin harcamalarını karşılayan ve bu birimlerin harcamalarını kontrol edebilme yetkisine sahip İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu denilebilir. İngiltere'de polis ile İçişleri Bakanlığı arasında doğrudan bağlantı bulunmamaktadır. Emniyet müdürlerine bölgelerindeki güvenlik konularında talimat vermesi çok sık karşılaşılan bir durum değildir. Ancak İçişleri Bakanlığının bunların

yanında yönlendirici işlevi bulunmaktadır. Ülke geneli güvenlik stratejisi ve milli standartları hazırlayan İçişleri Bakanlığı, emniyet müdürleri ve polis otoriteleri tarafından yerel güvenlik planlarının yapılmasına da yön verir. Burada hazırlanan ulusal ölçekli politikalar yereldeki politikalarından üstündür (Karadaş, 2010a: 11-12; Yavuzdoğan, 2012: 1234; Özeren ve Cinoğlu, 2008: 231-233).

İngiltere’de iç güvenliğin sağlanmasından İçişleri Bakanı sorumludur. Hem hükümetin hem de parlamentonun bir üyesi olarak iç güvenliğin sağlanmasından nihai olarak parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanın polislerin üzerinde idari anlamda denetim gücü vardır. Ancak bu güç polisin operasyonel yönlendirilmesinde geçerli değildir. Burada emniyet müdürleri operasyonel faaliyetleri yürütür, İçişleri Bakanının yetkileri daha çok idaridir. Örneğin; üst makamlara yapılacak atamalarda görüş bildirmek, müdür atamalarını onaylamak, müdürleri ve yardımcılarını görevden almak, çeşitli faaliyetlerle ilgili rapor sunulmasını istemek, polis şikayet mekanizmasının çalışmalarına yardımcı olmak gibi operasyonel olmayan yetkililerdir. Ancak bu hususta Metropolitan polisini ayrı değerlendirmek gerekir. Londra’da bulunan Metropolitan Polis Teşkilatı doğrudan İçişleri Bakanına bağlıdır (Kıvrak, 2008: 80-81; Fındıklı, 1993: 87).

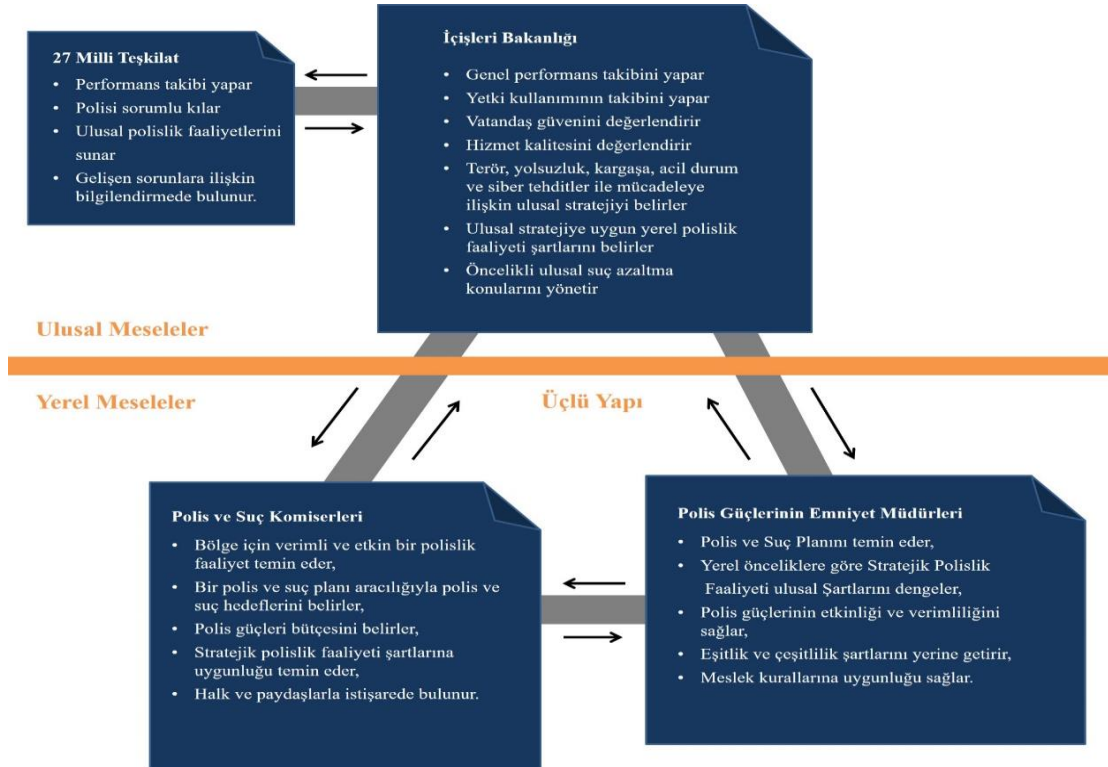
Metropolitan Polisi hakkında kısa bilgi vermek gerekirse 43 emniyet müdürlüğünden biri ve en büyüğü olan Londra polisine denilmektedir. Yukarıda açıklandığı üzere Metropolitan Polis müdürü direk İçişleri Bakanına bağlıdır ve atanma şekli diğer müdürlerden de farklılık gösterir. Metropolitan Polis Müdürü, İçişleri Bakanının teklifi Kraliçe’nin onayı ile atanmaktadır. Metropolitan polisinin bulunduğu yer Scotland Yard olarak adlandırılır (Yavuzdoğan, 2012: 1236).

İngiltere’de polis yönetiminde yer alan ve önemli bir yere de sahip olan *Polis Otoriteleri* bulunmaktadır. Her polis müdürlüğünün bağlı olduğu bir polis otoritesi bulunmaktadır. Sivil toplumun temsil edildiği polis otoritelerinin (Metropolitan Polis hariç) üçte ikisi belediye meclis üyeleri, üçte biri bölgedeki sulh hakimlerinden meydana gelmektedir. Halkın seçtiği kişiler bu otorite içerisinde yer alır. Bu otorite, bölge polis müdürünün atanmasında teklif sunmak, sorumlu oldukları bölgelerde polis hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, hizmet binaları, ekipmanları, araçları, uniformaları vb. ihtiyaçları sağlamak gibi görevlere sahiptir. Bu

polis otoritesi yapı itibariyle, güvenlik hizmetlerine halkın katılımını ve sorumluluğun halk ile paylaşılması imkanını sağlar (Kıvrak, 2008: 82-83).

Yazılı bir anayasası olmayan Birleşik Krallık, suç ve aykırı davranışların doğasının giderek karmaşık hale gelmesi neticesinde bu duruma bir yanıt olarak polislik faaliyetlerini hızlı bir şekilde geliştirmiş ve şekillendirmiştir. Bunu yaparken de vatandaş odaklılığa, yerel kontrole ve yerel polislik faaliyetlerine bağlılığını her zaman korumaya çalışmıştır. Yukarıda bahsettiğimiz üçlü yapılanmanın sonucu olarak polislik faaliyetlerinin yerine getirilme şekli rahatça tartışılabilmekte, üçlü yapılanmanın sağladığı yetki dengesi tamamen eşit olmasa da (İçişleri Bakanlığı bütçe kontrolünü elinde bulundurur ve devletin menfaatlerine olacak müdahale etme hakkını saklı tutar) merkezi yönetimin yerel yapılara müdahalesi asgari düzeydedir. Şekil 1 de bu üçlü yapılanma ve bunların her birinin görevleri kısaca gösterilmiştir. Bu üç yapılanmanın içinde kurulan polis birimlerinde de aynı denge gözetilir. Böylece alınan kararlar en alt kademeye kadar uygulanabilir olmakta ve vatandaş odaklılığın yanı sıra polis faaliyetlerinin asıl amacı olan suç ve düzensizliği önleme hedefine de ulaşılabilmektedir (Gaspar, 2015: 57).

Şekil 2.2. İngiliz Polislik Faaliyetinin Üçlü Yapısı



Kaynak: Gaspar, 2015: 53.

Polis teşkilatının kuruluşu ve yapılanması hakkında kısaca bilgi verdikten sonra İngiltere'deki kolluğun faaliyetleri üzerinde sivil gözetimi sağlayan bir mekanizma olarak “Bağımsız Polis Davranışları Ofisi”nin (Son değişiklik öncesi Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonudur) amacı, yapısı, yetkileri ve örnek olaylar üzerinde durulacaktır.

İngiltere’de polis denetiminin sivilleşmesinde tarihsel süreç içerisinde belirli olaylar etkili olmuştur. Bunların ilki 1980’li yılların başında başlayan isyanlar ve kargaşa sonrası Scarman Raporunda polislik sisteminin değişime ihtiyaç duyduğu, meydana gelen kargaşada polisin rolü ve olumsuzluklarının etkili olduğu belirtilmiştir. Raporda ayrıca polisle ilgili şikayetlerin inceleneceği bir mekanizmanın da gerekliliği ifade edilmiştir. Bunun sonucu Polis Şikayet Otoritesi (Police Complaints Authority) kurulmuştur. Burada şikayetler polis birimleri tarafından yürütülmüş, ciddi bazı şikayetler ise İçişleri Bakanlığı tarafından başka polis birimlerine araştırılmak üzere verilmiştir. Bu sistem 2004 yılına kadar devam etmiştir. IPCC’nin kurulmasına etki eden bir diğer olay ise 1993 yılında siyahi olan Steven Lawrence’nin öldürülmesiydi. Bu konudaki yapılan soruşturma, polis şikayet otoritesinin güvenilirliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. MacPherson 1999 yılında hazırladığı raporla soruşturmacıların adil olmadığını, ırkçı eğilimli davranışlar göstererek soruşturmayı sağlıklı yapamadığını belirtmiştir. Bundan dolayı polis şikayetlerinin bağımsız bir şekilde yapılmasını ve sürecin iyi yönetilmesi gerektiğini önermiştir. Yaşanan bu gelişmeler sonucu 2002 yılında Polis Reform Kanunu’nda “Bağımsız Polis Şikayet Komisyonu” yer almıştır. 2004 yılı nisan ayında uygulamaya giren Bağımsız Şikayet Komisyonu’nun görev alanı İngiltere ve Galler’dir (Yavuzdoğan, 2012: 1237-1239; Can, 2010: 52-53). Zaman içerisinde görev alanı değişen ve gelişen Bağımsız Polis Şikayet Komisyonu, 2017 yılında çıkarılan Polis ve Suç Kanunu ile değişikliğe uğramış ve Ocak 2018 itibariyle de “Bağımsız Polis Davranışları Ofisi” adını almıştır. Aşağıda IPCC üzerinden kolluk şikayet sistemi anlatılacak olup IOPC ile farklılıkları olduğu sürece bunlara da değinilecektir.

IPCC, İçişleri Bakanlığı ya da başka bir kuruma bağlı olmayıp bağımsız bir yapılandırma. Ofis’in bütçesine İçişleri Bakanlığı içerisinde yer almakta olup 2017/18 yılında 74 milyon £ bütçe ayrılmıştır. IOPC’nin amacı güvenlik birimlerinde çalışan personel hakkında yapılacak şikayet ve kötü davranış iddialarını bağımsız, tarafsız,

açık ve adil bir şekilde inceleyip karar vermektir. Polis davranış ve faaliyetlerin yanı sıra Gelirler ve Gümrükler Genel Müdürlüğü (Her Majesty's Revenue and Customs), Ulusal Suç Ajansı (National Crime Agency) ve Gangstarlar ve İşçi İstismarı Kurumu (Gangmasters and Labour Abuse Authority) gibi bazı kuruluşlarında şikayetlerini incelemektedir. Mahkeme statüsü olmadığından verdiği kararları icra etme durumu yoktur. Ancak IOPC tarafından alınan karar ilgili kurumlar tarafından dikkate alınmazsa bunu raporlarında ilan etme ve kamuoyu baskısı oluşturma gücü vardır. Suç içeren durumlarda ise adli makamlarla yaptığı araştırmaları ve delilleri paylaşır. IOPC, kendi araştırmacılarını (bağımsız soruşturma olarak adlandırılır) kullanarak bir olayı soruşturmaya karar verebilir veya bir polis soruşturmasını yönetebilir veya denetleyebilir. Burada yer alan görevliler ise önceden polisliğin içerisinde bulunmamış kişilerden oluşmaktadır. IOPC'nin yapısı son değişiklik öncesi komisyon halinde faaliyet göstermekteydi. Bir Başkan ve 12 üye tarafından yönetilmekteydi. 2017 yılında Kanun'da yapılan değişiklikle yapılanma Genel Müdür, iki Genel Müdür Yardımcısı, icracı olmayan Direktörler ve beş Bölge Müdüründen oluşmaktadır. Bölge müdürlükleri içerisinde de görevli araştırmacılar bulunur. Araştırmacılar, soruşturma süreçlerini yürütmekte olup ekiplerin liderleri ve operasyon yöneticileri tarafından denetlenirler. Süreç içerisinde tüm operasyonel ekipler, tutarlılığı sağlamak için aynı işletme politikalarına ve standartlarına uyarlar. Yeni yapılanmanın başı olan Genel Müdür, Kraliçe tarafından atanmaktadır (Annual report and statement of accounts, assets.publishing.service.gov.uk, 2019; Independent Office for Police Conduct, ipcan.org, 2019; Our People, www.policeconduct.gov.uk, 2019).

Yapılan şikayetlerin nereye yapılacağı hususuna baktığımızda; şikayetlerin çoğu doğrudan polis güçleri tarafından, genellikle "Profesyonel Standartlar Departmanı (PSD)" bünyesindeki belirli bir departman tarafından ele alınmaktadır. Şikayet edecek kişinin yerel polise avukatıyla birlikte gitmesi de mümkündür. Başkası adına yapılacak başvurularda ilgili kişinin yazılı onayı gerekmektedir. Bunun yanında IOPC sitesinde şikayet formu da bulunmaktadır. Bu form ilgili yerel polis birimine ulaşmaktadır. Şikayette bulunacak kişi başvurusunu olayın meydana gelmesinden sonra 12 ay içerisinde yapmalıdır. Bu sürenin aşması halinde istisnai, geçerli bir gecikme sebebi varsa IOPC başvuruları kabul edebilir. Başvurular yasa gereği kaydedilmek zorundadır. İlgili yerel polis birimi başvuruyu kaydeder ve şikayetçiye

bunu bildirir. 2016-17 verilerine göre 34.103 şikayet kaydı yapılmıştır. İlgili yerel birim şikayeti kaydetmiyorsa bunun için IOPC'ye itiraz edilebilir. Şikayet kaydedildikten sonra ilgili polis birimi, şikayetin çözümü hususunda en uygun olacak yöntemi belirleyecektir. Şikayetler genelde yerel çözüm (*polis biriminin yetkilisi tarafından özür dilenmesi, şikayet edilen polisle görüşülerek durumu detaylı bir şekilde şikayetçiye açıklamak, bundan sonra uygulanacak prosedürlerde değişiklik yapılması ve daha dikkatli olunması gibi daha çok arabuluculuk şeklinde olmaktadır*) veya yerel soruşturma (*şikayet konusunu yerel çözümle değerlendirmek uygun değilse ilgili profesyonel standartlar departmanı tarafından yürütülecek soruşturmadır*) yoluyla çözüme ulaşır. 2016-17 yıllarında yerel çözümle başvuruların % 42'si sonuca kavuşmuştur. Yerel soruşturma yoluyla ise aynı dönem için bu oran % 44 olup görüleceği üzere başvuruların çoğu yerelde çözümle sonuca kavuşmuştur. Yerelde çözülemeyecek kadar ciddi ve hassas olaylar ise IOPC tarafından soruşturulur. Bunlara örnek vermek gerekirse: polisin doğrudan veya dolaylı olarak karıştığı olaylar sonucu ölüm veya yaralamalar, polis tarafından cinsel saldırıya uğranıldığına dair iddialar, ciddi yolsuzluk iddiaları, 7 yıl ve üstü hapis cezası gerektiren suçlar, polisin kişiler arasında ayrımcılık yaptığına dair iddialar vb. hususlarda IOPC soruşturmaları kendi yapar. Yerel birimler, kendilerine gelen bu tarz başvuruları IOPC'ye yönlendirir. 2016-2017 verilerine göre IOPC (eski adıyla IPCC) belirtilen bu hususlarla ilgili 590 dava açmıştır. Yerel birimlerce yapılan soruşturma için IOPC'ye itiraz mümkünken; IOPC tarafından yapılan incelemelere karşı temyiz yolu açık değildir. Bu durumda mahkemeye yolu izlenebilir. Ayrıca yerel soruşturmalara karşı itiraz için 28 gün süre bulunmaktadır. (A guide to the police complaints system, www.policeconduct.gov.uk, 2019; Police complaints systems in the UK, www.researchbriefings.files.parliament.uk, 2019; Can, 2010: 55-58; Yavuzdoğan, 2012: 1240-1245; Erzurumluoğlu, 2009: 50-51).

Son olarak IOPC' nin incelemesini yapmış olduğu bir örnek olay hakkında bilgi verilecektir. Northampton bölgesinde, 27 Haziran 2007 tarihinde ve saat 12.33'te bir kişi ambulans servisini arayarak bir adamın intihar etme teşebbüsünde bulunduğunu bildirir. Bunun üzerine olay yerine ambulans sevk edilir ve ambulans personeline zarar gelmemesi için de polise haber verilir. Polis merkezi operatörü, polisler gelmeden hareket edilmemesini söyler ve bu olayı gidilecek 1. derece acil olay

olarak sisteme kaydeder. Operasyon merkezindeki görevliyse neden 1. derece olarak kabul edildiği bilgisi için SCAS (The Serious Crime Analysis Section) ile irtibata geçer ve daha acil olaylar olduğu gerekçesiyle aciliyet derecesini 1. dereceden, 4. dereceye düşürür. Olay yerinde bekleyen ambulans görevlileri polisi tekrar arar ancak bilgisayar programındaki yazılımdan kaynaklı hatadan dolayı, olayın 1. dereceye tekrar alınması gecikir ve polis olay yerine gecikmeli gelir. Bu süre zarfında da ambulans görevlileri eve girerler. Ancak, ilk ihbar ile içeriye giriş saati arasında şahıs intihar etmiş ve ölmüştür. Olayla ilgili IOPC görevlileri, yaptıkları incelemeden sonra, Northampton polisinin suç değil ama ihmal veya yanlışlık sayılabilecek mahiyette kabahatli olduğuna karar verir. İnceleme sonucu doğrultusunda bazı personellerin uyarılması, emniyet müdürlüğü bilgisayarlarındaki program hatalarının düzeltilmesi ve haber merkezi ile operasyon merkezindeki çalışanların daha uyumlu çalışabilmeleri için bazı eğitimlere tabi tutulmalarına karar verir. Bu olay sonucundan anlaşılacağı üzere IOPC, polislerin görevleri sırasında veya sonrasında oluşan ihmal ve yanlış durumlar için gereken tedbirlerin alınması, eğitimlerin artırılması gibi tavsiyelerde bulunur. Ayrıca polis hal ve hareketleri disiplin ya da adli bir cezayı gerektiriyorsa buna yönelikte gerekli bilgi ve dosyalar ilgili kurumlara gönderir (IPCC Discloses Findings of Investigation Into Death Of Stephen Reilly, webarchive.nationalarchives.gov.uk, 2019).

2.7.2. Fransa'da Kolluk ve Sivil Gözetimi

Fransa üniter yarı başkanlık olan bir devlettir. Fransa'da yasama organı olan parlamento senatörlerden oluşan Senato ile halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşa Ulusal Meclisten oluşan iki kanatlı bir yapıya sahiptir. Fransa'da yarı başkanlık sistemi içerisinde yürütme Cumhurbaşkanının şahsında güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı 5 yıllığına halk tarafından ve en fazla iki kere seçilmekte olup güçlü yetkilerle donatılmış bir devlet başkanıdır. Fransa'da yürütmenin diğer önemli kişisi hükümetin başı olan Başbakanıdır. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır (Özdemir, 2008: 143-144). Fransa'da taşra yönetimi beş düzeyli olarak örgütlenmiştir. Bunlar: Bölgeler (region), İller (departement), İlçeler (arrondissement), Kantonlar ve Belediyeler (commune)'dir. Bunlardan bölgeler, iller ve belediyeler yerel yönetim birimlerini oluşturur (Arıbaş, 2015: 8-9).

Kısaca Fransa'nın idari yapısı açıklandıktan sonra kolluk teşkilatı ve yapılanmasına bakacak olursak, Fransa'da iç güvenlik yapılanması Türkiye'deki gibi ikili bir yapılanmaya sahiptir. Fransa'da iç güvenlik birimleri polis ve jandarmadan meydana gelmektedir. Bunların tarihçesine kısaca bakacak olursak; Fransa'da iç güvenlik yapılanmasında modern polisin tarihi Paris şehri için 1667 yılında Kral XIV. Louis'in fermanıyla kurulan polis tümgeneralliğine kadar gitmektedir. Bunun öncesinde feodal dönemde senyörlere ait askeri birlikler, ihtiyaç halinde kamu düzenini sağlamak içinde görevlendirilmekteydi. Merkezi krallığın güçlenmesiyle de askeri inzibat görevi yapan "Mareşose" isimli bir birlik kurulmuş ve kamu güvenliğini sağlama görevi verilmiştir. 1667 yılında Kral'ın fermanıyla bu düzen yerine modern anlamda bir yapılanmaya gidilmiş ve 1699 yılında fermanın ülke genelinde uygulanması çalışmalarına başlanmıştır. 1789 Fransız İhtilali'nden diğer kamu kurumları etkilendiği gibi iç güvenlikte etki altında kalmıştır. Kraliyetin merkezi polis birimi kaldırılmış, polislik hizmeti belediyelerin bir işlevi olarak görülerek yerele yayılmış ve iç güvenlik sorumluluğu da Milli Muhafız Birliğine verilmiştir. Bu süreçte, eski "Mareşose" birimi de 1791 yılında Milli Jandarmaya dönüştürülmüş ve kamu düzeninin sağlanmasında silahlı kuvvetlere çok sık başvurulmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu durum bir süre devam etmiş ancak sanayileşme ve kentleşme süreçleri doğrultusunda daha sonra merkezileşme eğiliminin ortaya çıkmasıyla tekrar merkezi bir polis teşkilatı kurulmasının çalışmaları başlamıştır. 1941 yılında 10.000 ve üzeri nüfusa sahip belediyelerin polis birimleri merkezileşmiştir. Bu süreçteki son nokta ise İçişleri Bakanı Frey'in öncülüğünde 1966 yılında kurulan Ulusal Polis Genel Müdürlüğüdür (Histoire, www.police-nationale.interieur.gouv.fr, 2019; Nitas, t.y: 265; Özdemir, 2008: 146).

Fransa'daki bir diğer kolluk yapılanması olan jandarmanın tarihsel sürecine kısaca bakacak olursak; yukarıda belirtildiği üzere Paris polis teşkilatı kurulduktan sonra taşrada oluşan güvenlik boşluğunun doldurulması gerekiyordu. Önceleri Fransa ordusunda yer alan ve elit birimlerden biri olan "Mareşose" taşradaki güvenliğini sağlıyordu. 1720 yılında Kral'ın çıkardığı bir ferman ile ticaret yolları ve kırsalda kalmış yolların korunmasına karar verilmiş ve bu jandarmanın kuruluşunu başlatmıştır. Yaşanan Fransız İhtilali'nden sonra Napolyon hem imajı zedelenen hem de kraliyet izlerini ortadan kaldırmak için "Mareşose" biriminin adını "Jandarma"

olarak değiştirmiştir. 1798 yılında da çıkarılan kanunla jandarma modern yapısına kavuşmuştur. Bu kanunla adli ve idari görev tanımları yapılarak askeri özelliğe sahip bir birim böylece i güvenliğin sağlanmasında görevlendirilmiştir. Bu kanun üzerinde 1820, 1854, 1903, 2002 ve 2009 yıllarında değişiklikler yapılmış, günün idari, sosyal ve ekonomik şartlarına uyumlu hale getirilerek jandarma teşkilatı kolluk faaliyetlerinde sivil otoriteye bağlı hale getirilmiştir. 2002 yılındaki değişiklikle i güvenliğin sağlanması Savunma Bakanlığından İçişleri Bakanlığına geçmiştir. 2009 yılında da daha kapsamlı bir reform yapılarak eğitim, askeri misyon gibi hususlar dışında hareket, bütçe dahil birçok hususta İçişleri Bakanlığının jandarma üzerindeki yetkileri arttırılmıştır (The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution, issat.dcaf.ch, 2019; zdemir, 2008: 155).

Fransa'daki kolluk yapılanmalarına kısaca baktıktan sonra i güvenlik yapılanmasının temel özelliklerini açıklamak gerekirse:

- Fransa'daki kamu düzeni kavramı, Anglo-Sakson ülkelerine göre daha kapsamlı bir kavramdır. Sadece asayişi sağlamak ve suç işlenmesini önlemek olarak değil, toplumsal ve ekonomik sorunların düzenlenmesini, toplumsal hayatın kurulması için gereken işlemlerin yapılmasını da ifade eder.

- İ güvenlik yapılanmasının bir diğer özelliği, merkeziyetçi bir yapıya sahip olmasıdır. Kamusal düzen ve uzlaşı problemlerinin olduğu ülkelerde i güvenlik hizmetlerinin merkezileşmesi bir zorunluluk haline gelmektedir.

- Fransız i güvenliği ikili bir yapılanmaya sahiptir. Savaş zamanları dışında kırsal alanda güvenliği sağlayan jandarma; şehirlerde güvenliğin sağlanmasından sorumlu polis birimleri bulunmaktadır (Nitas, t.y: 266).

Yukarıda açıklanan iki kolluk birimi dışında Fransa'da Paris dışındaki şehir ve kasabalarda belediyeler bünyesinde oluşturulan ‘‘Belediye Polisi’’ (Türkiye'deki zabıta teşkilatı gibi) de i güvenlik hizmeti sunan bir teşkilat olarak görülmektedir. Yaklaşık 3.850 belediyede 20.000 civarı polis görev yapmaktadır. Bu polisler, belediye başkanı yetki ve sorumluluğu altında görev yaparlar. Nüfusu 5.000'in üzeri olan şehirlerde belediye meclis kararı ile belediye polisi kurulabilir. Nüfusu 5.000'den az olan şehirlerde belediye polisi kurulması için ilgili Bakanın yetki vermesi gerekmektedir. Belediye polisi, kent sakinlerinin yaşam kalitesini sağlamak, kamu güvenliğine saygı duymayı ve bir güvenlik ortamı yaratmayı amaçlamaktadır. Yönetmeliklerin

uygulanması, trafik kurallarının uygulanması ve düzenlenmesi, halk sağlığının korunması için tedbirler almak, yangın, sel, heyelan, kaya, çığ veya diğer doğal afetler, salgın veya bulaşıcı hastalıklar gibi durumlarda gerekli yardımı göndermek gibi idari görevlerinin yanı sıra adli görev olarak suç içeren olaylara tanıklık etmeleri halinde elindeki bilgileri ilgili polis ya da jandarma teşkilatına iletmekle görevlidirler. Ancak diğer kolluk kuvvetleri gibi adli soruşturma yapamazlar. Belediye polisi, polis ve jandarma birimleri gibi geniş yetkilere sahip olmasa da bu birimlere yardım ederek iş birliği yapmaktadır (Le Fonctionnement De La Police Municipale, www.policemunicipale.fr, 2019; Les Missions Du Policier Municipal, www.policemunicipale.fr, 2019; Delice, 2015: 450).

Ulusal Polis Genel Müdürlüğü (UGPN), yukarıda polisin tarihsel süreç içerisindeki değişiminde anlatıldığı üzere 1966 yılında çıkarılan kanun ile oluşturulmuştur. Ulusal Polis Genel Müdürlüğü'nün başında İçişleri Bakanına karşı sorumlu ve özellikle üst kademedeki yöneticiler, genellikle valiler, arasından seçilen bir kişi bulunur. Fransa'da Ulusal Polis Genel Müdürlüğü bünyesinde yaklaşık 150.000 polis görev yapmaktadır. Ulusal Polis Genel Müdürünün görevi, polis hizmet birimleri ve çalışmalarının koordinasyonu, mevzuatın yerine getirilmesi, kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesi gibi işleri emri altındaki müdürlükler aracılığıyla yerine getirmektir. Ulusal Polis Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren on müdürlük bulunmakta olup bunların yanı sıra direkt kendisine bağlı hizmet veren kurumlar da bulunmaktadır. Ulusal Polis Genel Müdürlüğü'nün beş temel görevi vardır (La Police Nationale Française, www.police-nationale.net, 2019):

- Kişilerin mal ve mülkleri ile kurumların güvenliğini sağlamak,
- Yasadışı göçle mücadele ederek göç akışlarını izlemek,
- Organize suç ve suçlulara karşı mücadele ile uyuşturucu kaçakçılığına karşı mücadele etmek,
- Dış tehdit ve teröre karşı güvenliği sağlamak,
- Bozulan düzeni yeniden tesis etmek.

Burada Paris şehrinin güvenliği hususuna ayrıca değinmek gerekir. Paris, tarihte siyasi ve idari olarak her zaman ayrı bir konuma sahip olmuştur. Burada güvenliği sağlamak üzere idari görevleri yürüten Paris Valiliğinden ayrı Polis Valiliği yapısı vardır. Polis Valisi, Bakanlar Kurulunca atanır ve doğrudan İçişleri Bakanlığına

bağlıdır. Paris Polis Valiliğine, idari yönetim, belediye yönetimi ve başkentte kendisine verilen görevleri yerine getirmesini sağlayan polis gücü bağlıdır. Bu valilikte adli ve idari polis ile belediye polisinin yetkileri de dahil tüm yetkiler tek merkezde toplanmıştır. Paris Valisinin emrinde görevlerini yerine getirmek üzere farklı birimlerde toplam yaklaşık 43.000 personel görev yapmaktadır (Özdemir, 2008: 153; Nitas, t.y: 272; Turan ve Zagrodzki, 2015: 38).

Fransa'da jandarma teşkilatı iç güvenliğin sağlanmasında İçişleri Bakanlığına bağlıdır. İdari, adli ve askeri görevleri bulunan jandarma teşkilatının başında Ulusal Jandarma Genel Müdürü (DGGN) bulunur. DGNN, Bakanlar Kurulu kararıyla jandarma teşkilatı içerisinde bir general, bir yargıç ya da üst düzey memurlardan atanır. Fransa'da 13 jandarma bölgesi bulunmaktadır. Her jandarma bölgesindeki bölge komutanının sorumluluğu altında departman jandarma birimleri, komuta bölgesinin mobil birimleri ve belirli ihtisas birimleri vardır. Jandarma komutanlarının atanması, Jandarma Genel Müdürünün teklifi ve İçişleri Bakanının onayından sonra Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Jandarma il müdürlerinin atanması İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Jandarma görevlerini yerine getirirken uygulamada ikiye ayrılabilir. Birincisi yerleşik jandarma, sorumluluk bölgelerinde devriye, kamu güvenliğini sağlama, suçluların yakalanması (adli görev olarak), trafik hizmetleri gibi polisiye görevlerini yerine getirir. İkincisi ise mobil jandarmadır. Bu jandarma, kamu düzenine zarar verecek toplumsal olaylara müdahale için bulunmaktadır. Temel görevi, bulunduğu bölgedeki yerleşik jandarmaya genel güvenlik ile ilgili görevlerinde tamamlayıcı ve destek olmaktır. Bunların dışında mobil jandarmalar, dış ve denizaşırı görevler, Paris savunma bölgesine destek, il jandarmalarının kapasitesini aşan kamu düzeni ile ilgili destek görevlerini yapabilirler. Jandarmanın 100.000'den fazla personeli bulunmaktadır. Ayrıca yaklaşık 20.000 mobil jandarma personeli vardır (Özdemir, 2008: 159-160; Nitas, t.y: 270-271; French Gendarmerie Nationale, www.nspcoe.org, 2019; Delice, 2015: 449).

Fransa'daki kolluk birimleri hakkında kısa bir bilgi verdikten sonra kolluk birimlerinin faaliyetlerinin denetimi nasıl olmaktadır bundan bahsedilecektir. Polis ve jandarmanın denetimini sağlamak üzere üç müfettişlik vardır. Bunlar İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren genel idari müfettişlik (IGA), ulusal polis genel müdürlüğü içerisinde olan ulusal polis genel müfettişliği (IGPN) ve jandarma genel

müfettişliği (IGN). Polis ve jandarma müfettişlikleri teşkilat içerisinde yer alan ve genel müdürlere bağlı müfettişliklerdir. Bunlar, genel müdürlük adına kolluk faaliyetlerinin disiplin ya da suç soruşturmasını yürütürler. Burada ceza soruşturmasını gerektiren bir suç iddiasında savcılık, müfettişleri harekete geçirir. Burada şunu ifade etmek gerekir ki, genel idari müfettişler (IGA) diğerlerine göre daha kapsamlı yetkiye sahip, diğerlerinden farklı olarak talimat beklemeden harekete geçme yetkileri bulunan ve sivil kişilerden oluşan (sivil gözetimi sağlayan) müfettişlerdir. Fransa'da sivil gözetimi sağlayan diğer mekanizmalar: parlamento içerisinde polis ve jandarmanın faaliyetlerini araştırma yetkisi olan soruşturma komisyonları; suç içeren kolluk faaliyetlerinin soruşturmalarını savcılık, kamu düzenini sağlamakla görevli olarak kolluğun suç içeren faaliyetlerinde doğrudan soruşturma yetkisi bulunmamakta ise de bunu müfettişliklere ve savcılığa iletme görevi bulunan valiler sivil gözetimi sağlayan kişi ya da mekanizmalardır (Karadaş, 2010a: 15-51). Bunların yanı sıra bağımsız bir gözetim mekanizması olan Hakların Savunucusu (Défenseur des droits) bulunmakta olup çalışmada bu sistem incelenecektir.

Fransa'da Hakların Savunucusu 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bağımsız bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. 2011 yılında yapılan yasal düzenlemeyle de Çocukların Koruyucusu (Défenseur des enfants), Eşitlik İçin ve Ayrımcılığa Karşı Mücadele Eden Yüksek Otorite (Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et pour l'Égalité), Güvenlik Hak ve Yükümlülükleri Milli Komisyonu (Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité) Hakların Savunucusuna dahil edilerek bütün bunlar tek çatı altında toplanmıştır. Hakların savunucusunun görev alanları (Gişi, 2017: 17-20):

- Kamu hizmeti sunan kamu kurumları ile ilişkilerde yaşanan sorunların çözümüne destek olmak,

- Çocuk haklarının korunmasını savunmak,

- Ayrımcılığa uğrayanları savunarak eşitliği sağlamak,

- Güvenlik hizmetlerinin sunumunda sorun yaşayanları savunmaktır.

Hakların Savunucusu, Cumhurbaşkanı tarafından 6 yıllık bir süre için atanmakta olup başka bir işte görev alamaz. Hakların Savunucusu, Danıştay tarafından belirlenen şartların oluşması sonucu görevini yapamayacağının tespit edilmesi hali dışında görevinden alınmaz. Hakların Savunucusunun görevi yenilenemez, anayasal

bağımsız bir kurum olarak kendisi ve yardımcılarını kimse tarafından yönlendirilemez ve talimat almazlar. Görevlerini yerine getirirken de yaptıklarından, söylediklerinden dolayı tutuklanamaz ve soruşturulamazlar. Yukarıda maddeler halinde belirtilen görevlerin her biriyle ilgili yardımcılar atanır. Yardımcılar, Hakların Savunucusuna bağlı olarak ve onun görev süresi boyunca görev yapar (Gül ve Kılıç, 2016: 191-194).

Hakların savunucusuna başvurular gerçek kişi, tüzel kişi, şirket ya da dernekler tarafından ücretsiz bir şekilde yapılmaktadır. Başvurular, ülke genelinde 871 noktadan veya internet üzerinden doldurulacak form ile yapılmaktadır. Kişi haklarının korunmasında gerekli yardımı yerine getirmek üzere Paris merkezde 226, ülke genelinde 501 temsilci görevlendirilmiştir. Yapılacak başvurularda, hangi konuda haksızlığa uğradığını ya da mağdur olduğunu ve durumunu ortaya koyacak tüm belgeleriyle iletişim bilgilerini başvurusuna eklemesi gerekmektedir. İncelenen konu gereği güvenlik kuvvetleri (ulusal polis, jandarma, belediye polisi, gümrük polisi gibi) tarafından tutuklama, gözaltına alma, kimlik kontrolü, kişilerin üzerini arama, gösterilerde düzeni sağlarken güç kullanma vb. hususlarda kolluk, görevini yerine getirirken hak ihlaline sebep oluyorsa kötü davranışa maruz kalan kişi tarafından Hakların Savunucusuna başvurulabilir. Başvurular, önceden ilgili kuruma tüm itirazların yapılmış olmasını gerektirmekte iken 2011 yılında yapılan değişiklikle herkes Hakların Savunucusuna doğrudan başvurma hakkını elde etmiştir. Böylece kamu hizmeti sağlayan kurumlar ve idarenin faaliyetleri dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini düşünen herkes Hakların Savunucusuna başvurabilir. Ancak kamu idareleri arasında çıkabilecek ihtilaflar için ise başvuru yapılamaz. Ayrıca Hakların Savunucusu tarafından tespit edilen bir hakkın ihlali söz konusuysa başvuru beklemeden kendiliğinden harekete geçebilir. Yapılacak başvurularda zamanaşımı gibi bir durum olmayıp başvurular engellenemez ya da düşürülemez (Annual Activity Report, 2016: 139; Gişi, 2017: 21).

Hakların Savunucusuna yapılan başvurularda, her bir konuya göre farklı sayıda oluşan uzman gruplar (college) Hakların Savunucusunun başkanlığında toplanır. Bu gruplardan olan Güvenlik Güçleri Grubu, başkan ve yardımcısı ile 8 üyeden oluşmaktadır. Başkan olmadığı zaman yardımcısı görüşmeye başkanlık eder. Kararlar oy çokluğu ile alınmakta olup oyların eşit olması halinde Başkanın savunduğu karar kabul edilmiş sayılır. Soruşturma ile ilgili istenilen tüm bilgi ve belgeler (devlet sırrı,

ulusal güvenlik ve dış politika hariç) ilgili kurum ya da kuruluşlar tarafından gönderilmek zorundadır. Hakların Savunucusunun yardıma ihtiyaç duyması halinde ilgili bakanlıkların denetim mekanizmalarından ilgili bakanın onayıyla yardım talebinde bulunulabilir. Yapılan talep sonucu yürütülen işlemler ve veriler Savunucuya bildirilir. Hakların savunucusunun istediği bilgi ve belgeyi vermeyen kişiler hakkında 1 yıl hapis cezası ve 15.000 Euro para cezası verilebilmektedir. Hakların Savunucusu ortaya çıkan ihlallerle ilgili olarak (Gül ve Kılıç, 2016: 198-199; Gişi, 2017: 20-21; LOI Organique Relative Au Défenseur Des Droits, www.legifrance.gouv.fr, 2019):

- Kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak ve daha önceki ihlaller sonucu ortaya çıkan zararların giderilmesi için ilgili kişi ya da kuruma tavsiyelerde bulunabilir. İlgili kişi ya da kurum tavsiye sonucu yapılan iş ve işlemleri belirtilen süre içerisinde Savunucuya bildirir. Yapılan tavsiye üzerine işlem yapmayan ya da süresinde cevap vermeyen kişi ya da kurum uyarılır. Tavsiye kararına uyulmaması halinde ilgili kişi ya da kurumun cevabını da içeren bir şekilde kamuoyuna rapor yayınlanmaktadır.

- Savunucu, kendisine iletilen sorunun çözümünde uzlaşma yolunu da kullanabilir. Bunun için taraflar arasında arabuluculuk yapar.

- Savunucu, disiplin cezasını gerektirecek bir delile ulaşırsa ilgili kurumdan disiplin soruşturmasının açılmasını isteyebilir. İlgili kurumun herhangi bir işlem yapmaması halinde bu durum kamuoyuna açıklanır.

- Hakların Savunucusu mevzuat değişikliği önerisi yapabilmekte ya da kendisinden görüş istenmesi halinde bilgi verebilmektedir.

Hakların Savunucusu, yıl içerisinde yürüttüğü faaliyetleri, incelemeleri, haksız uygulamaları ortaya koyarak bunların çözüm önerilerini de içeren yıllık faaliyet raporunu Cumhurbaşkanı, Senato Başkanı ve Meclis Başkanına sunar. Ayrıca bu raporu kamuoyu ile de paylaşır. Böylece gerek parlamento üzerinde bazı konularda mevzuat değişikliği için baskı oluşturmuş olur gerek idari kurumların davranış ve uygulamalarında görülen eksikliklerin giderilerek hakkaniyete kavuşmasını sağlar (Gişi, 2017: 21; Doğan, 2014: 203-204).

2018 yılı faaliyet raporuna göre, 96.000 başvuru yapılmış olup 2017 yılına göre % 6,1 artış meydana gelmiştir. Başvuruların % 80'i dostane çözüm ile sonuca bağlanmıştır. Başvuruların yaklaşık 56.000'ini kamu hizmetlerinin sunumlarına

ilişkindir. Güvenlik kurumlarının faaliyetlerine yönelik ise 1.520 başvuru bulunmaktadır. Bu başvurulardan en fazla paya sahip olan % 29,1'i güvenlik kuvvetlerinin uyguladığı şiddete dayanmaktadır. Güvenlikle ilgili başvurulardan %56,3'ü ulusal polisi, % 13'ü ulusal jandarmayı ilgilendirmektedir (Rapport Annuel D'activité, 2018: 6-60).

2.7.3. İspanya'da Kolluk ve Sivil Gözetimi

İspanya Anayasal Parlamenter Monarşi ile yönetilmektedir. Yasama görevi Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan iki kanatlı parlamento tarafından yerine getirilir. İspanya'da Devletin başı Kral'dır. Anayasal olarak Devletin başı, birliğin ve sürekliliğin sembolüdür. Yürütme yetkisi esas olarak Başbakan ve Bakanlar Kuruluna aittir. İspanya kamu yönetimi yapılanması olarak merkezi yönetim, özerk bölge yönetimi ve yerel yönetime ayrılır (Çevik vd., 2008: 240-242).

Kısaca idari yapı açıklandıktan sonra kolluk teşkilatına bakacak olursak, İspanya'da iç güvenlik hizmetinin sunumunda ikili bir yapılanma bulunmaktadır. Bunlar polis teşkilatı ve sivil muhafız teşkilatı olup İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kolluk hizmetini yürütürler. Bunun yanı sıra belediyelere ait yerel polisler de bulunmaktadır. İspanya, 1986 yılında çıkardığı iç güvenlikle ilgili Organik Kanunla kolluk hizmetleri sunan teşkilatları yeniden düzenlemiş ve bu teşkilatları seçimle gelen sivil otoritenin emrine vermiştir (Çevik vd., 2008: 239).

İlk modern polis gücü 18. yüzyılın ilk çeyreğinde "Katalonya Mangaları" ismiyle kurulmuştur. 1782 yılında ise Madrid'de Polis Genel Başkanlığı ve Fransız işgali sırasında da İl Emniyet Müdürlükleri kurulmuştur. Kral VII. Ferdinand, 1824 yılında şehirlere yönelik yeni bir güvenlik kuvveti ihtiyacı ortaya çıktığında Ulusal Krallık Polis Teşkilatını kurmuştur. 1844 yılında Madrid'de polis teşkilatının işleyişi kurallara bağlanmış olup sonraki yıllarda da yerel ve iller düzeyinde bugünkü yapıyı oluşturan, genel yönetime bağlı 126 polis teşkilatı kurulmuştur. 1844 yılında il emniyet müdürlükleri valiye bağlanmış olup aynı yıl siyasal istikrarsızlığın isyan ve askeri ayaklanmaya dönüşmesiyle Fransız jandarması gibi İçişleri Bakanlığına bağlı askeri karakterli bir Sivil Muhafız Birliği Kraliçe II. Isabel tarafından kurulmuştur. Bu Birliğin temel görevi kırsal alanda güvenliği sağlamak ve yasaların uygulamaya

geçirilmesine destek olmaktır (Origen De La Policia Española, www.policia.es, 2019; Çevik vd., 2008: 246).

İspanya’da 1936-1939 yılları arasında yaşanan iç savaş sonrası Franco döneminde kara subaylarınca yönetilen polis ve sivil muhafızlar, askeri yapıda olup merkezden yönetilmiştir. 1978 yılına gelindiğinde sivilleşme için çalışmalar yapılmaya başlanmış, yapılan yasa değişikliği ile vatandaşların hak ve hürriyetleri güvence altına alınmış ve polisin görevleri yeniden tanımlanmıştır. 1986 yılına gelindiğinde de çıkarılan Teşkilat Yasası (Organik Kanun) ile İspanya’da iç güvenlik yapılanması bugünkü halini almıştır. Bu Kanun ile iç güvenlik yapılanmasında önemli değişiklikler yaşanmış hem milli hem de özerk topluluklara ve belediyelere bağlı polis birimlerinde ortak ilkeler benimsenmiştir. Bu düzenleme ile polis ve sivil muhafız teşkilatı İçişleri Bakanlığı çatısı altında birleşmiştir. Polise verilen askeri eğitime son verilerek tüm polis amirlerinin Yüksek Polis Okuluna gitme zorunluluğu getirilmiştir. Kısaca, yaşanan bu sivilleşme sonrası iç güvenlik yapılanması da son halini alarak ulusal polis gücü, sivil muhafız birlikleri ve yerel polis olarak oluşmuştur (Delice, 2015: 458-459). Şimdi bu teşkilat yapılarına kısa bir şekilde değineceğiz.

Polis Teşkilatı, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kentlerde görevlerini yerine getirmektedir. İspanya’da polis üç kademe de örgütlenmiştir. Bunlar merkez ve taşra teşkilatıyla tüm ülkede hizmet veren *ulusal polis*, özerk topluluk yönetimlerine ait *özerk topluluk bölge polisi* ve belediyelere ait *belediye polisidir*. Ulusal polis, merkezde Polis Genel Müdürlüğüne bağlı olarak yaklaşık 70.000 bin personelle görev yapmaktadır. Taşra teşkilatlanması bölge, il ve illerde karakollar şeklindedir. 13 bölge polis müdürlüğü, 50 il müdürlüğü ve 190 yerel polis merkezi bulunmaktadır. Ulusal polisin taşradaki denetim ve gözetim yetkisi il valilerine verilmiştir. (Kıvrak, 2008: 112; Dependencias Policiales, www.policia.es, 2019).

Ulusal polisin işlevleri özel ve genel olarak ayrılmaktadır. Genel görevleri, adli, idari ve istihbarat olarak; özel görevleri ise pasaport işlemleri, ülkeye giriş çıkış kontrolleri, yabancılar ile ilgili işlemler, kumar ve uyuşturucu denetimi gibidir (Çevik vd., 2008: 248; Puig-Simon, 2013: 5). Ulusal polis genel olarak (Kıvrak, 2008: 118):

- Kamu düzenini koruma,
- Yasa ve kuralları uygulama,
- Suç ve cinayetleri araştırma,

- Can ve mal varlığını koruma,
- İstihbarat faaliyeti yürütme,
- Kamu binalarını koruma görevlerini yürütür.

Özerk Bölge Polisi, 1979 yılında özerklik yasalarıyla Bask, Katalonya ve Navarra bölgelerine kendi polis teşkilatını kurmaları hususunda yetki verilmiştir. Sonrasında bu yetki 10 bölgeye daha verilmişse de sadece üç bölgede bölgesel polis yapılanmasına gidilmiştir. Bölgesel polis, bölgesel düzeyde çıkarılan yasaların uygulanması, bölgedeki kamu binalarının korunması, ulusal polisle iş birliği halinde gösterilerin ve toplumsal olayların takibi, yargıya destek olarak verilen görevlerin yapılmasıyla yetkilendirilmiştir (Kıvrak, 2008: 117; Çevik vd., 2008: 249).

Yerel Polis, yetkileri ulusal polisle kıyaslandığında kısıtlı olan ve görev alanı olarak bağlı olduğu belediyenin sınırı olan alanda görev yapan silahlı kolluktur. Yerel polisler başta trafik ve park hizmetleri olmak üzere, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin takip edilmesi, yerel kamu binalarının korunması, ulusal polisin faaliyetlerine destek olmak gibi görevleri bulunmaktadır (Çevik vd., 2008: 249).

Sivil Muhafız Birlikleri, askeri niteliğe haiz 1844 yılında II. Isabel zamanında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş, 1986 tarihli Organik Kanun ile yeniden düzenlenmiş hem İçişleri Bakanlığına hem de Savunma Bakanlığına bağlı kolluk kuvveti haline gelmiştir. Sivil Muhafız Genel Müdürlüğüne bağlı olarak hizmet veren Birlik, 80.000'den fazla personele sahip olup sorumluluk sahası İspanya'nın %84'ünü kapsamaktadır. Nüfusu 20.000'in altında olan yerler ve kırsallarda görev yaparlar. Sivil Muhafız Birliği, kamu düzeninin ve asayişin sağlanması, otobanlarda trafik güvenliği, patlayıcıların denetimi, tutukluların sevklerinin güvenliği ile kıyı ve limanların kontrolünü sağlarlar. Burada genel kolluk hizmetlerinin sunulmasında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak, savaş ve sıkıyönetim zamanlarında ise Savunma Bakanlığına bağlı olarak görev yürütürler. Bu Bakanlıkların dışında ayrıca bir suçun aydınlatılması noktasındaki görevleri açısından Adalet, ormanların korunması açısından Tarım, gümrük ve vergi gibi mali denetimler açısından Maliye Bakanlığı ile de görev yapmaktadırlar. Sivil Muhafız Birliğinin taşra yapılanmasını Sivil Muhafız Bölge Komutanlıkları oluşturmaktadır. Bölge komutanlıklarına bağlı il sivil muhafız komutanlıkları, buna bağlı da ilçe sivil muhafız bölükleri vardır. İlçe yapılanmasında karakollar asli unsuru oluşturur. Tarih boyunca sivil muhafızların içerisinde

görevlerini daha etkin ve verimli yerine getirmek için çeşitli özel birimler de mevcuttur. Deniz servisi, dağ kurtarma servisi, hava servisi, erken müdahale grubu veya çevre koruma servisi özel birimlerdir (Spanish Guardia Civil, www.fiep.org, 2019; Akın, 2014: 90-91; Çevik vd., 2008: 251; Conoce a la Guardia Civil, www.guardiacivil.es, 2019).

Son olarak kolluk kuvvetleri kendi genel müdürlüklerine bağlı olarak görev yaparlar. Genel Müdürler ise Güvenlik Devlet Sekreterine bağlıdır. Ulusal Polis Genel Müdürü İçişleri Bakanı tarafından, Sivil Muhafız Genel Müdürü İçişleri ve Savunma Bakanının teklifi Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır. Sivil Muhafız Genel Müdürü, vali, hakim gibi siviller arasından atanır. İl polis müdürü ve sivil muhafız komutanlarının atanması ise İçişleri Bakanlığının uhdesindedir (Altundaş, 2013: 432)

İspanya’da yerine getirdiği görevler bakımından kolluğun denetimi iç denetim mekanizması, yargı denetimi ve parlamentonun denetimi ile sağlanır. Bunun yanında “Halkın Savunucusu (Defensor Del Pueblo)” adında ve kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimini sağlayan bağımsız bir kolluk şikayet mekanizması olarak ombudsmanlık kurumu vardır (Akın, 2014: 92).

İspanya’da iç güvenlik konusunda parlamentonun denetimi sözlü ya da yazılı soru önergesi ile olur. Parlamento üyelerinin sorduğu soruların cevaplama süresi 22 gündür. Yargı denetimi, kolluk personelinin görevlerini yerine getirirken işledikleri suçlar için yürütme makamından önceden izin almaksızın vatandaşlar gibi soruşturma ve hukuki işlemlerle sağlanır. İspanya’da iç denetim yani müfettişlerin denetimi polis ve sivil muhafızlar için farklıydı. 1996 yılında Güvenlik Personeli ve Hizmetleri Müfettişliği direkt olarak, genel müdürlerden bağımsız, Devlet Güvenlik Sekreterine bağlı olarak yapılanmıştır. Güvenlik Personeli ve Hizmetleri Müfettişliği, kolluğun üst amir denetimi dışında hareket eder. Doğrudan disiplin işlemleri ile uğraşmaz ve harekete geçmesi içinde özel bir yetkilendirmeye ihtiyaç duymaz. Ancak Bakan, Müsteşar ve Genel Müdür belirli bir teftişi gerçekleştirmesini müfettişlerden isteyebilir. Kolluk faaliyetleri üzerindeki bu tür denetim yollarının dışında Anayasal bir kurum olan ve uluslararası sözleşmelerle sorumluluğu olan eşitlik, işkence ve kötü muamele, ayrımcılık gibi konularda da görev yapan “Halkın Savunucusu” olarak tanımlanan ombudsmanlık kurumu vardır (Karadaş, 2010a: 15-44).

Ombudsmanlık, bağımsız ve tarafsız bir kurumdur. Ayrıca 17 bölgenin her birinde bölgesel ombudsmanlık da vardır. Ombudsmanın başta hapisaneler, gözaltı yerleri olmak üzere idareye ait birçok yeri haberli ya da habersiz ziyaret etme yetkisine sahiptir (Fendoğlu, 2010: 13). Ombudsmanın temel görevi kişi haklarının korunması ve idarenin faaliyetlerini denetleyerek parlamentoya bilgi vermektir (Gülener, 2013: 16). İspanya’da Ombudsmanlık 1978 tarihli Anayasa değişikliği ile kurulmuş olup 1981 yılında çıkarılan yasa ile faaliyetine başlamıştır. Ombudsmanlık kurumunun başında “Parlamento Yüksek Komiseri” bulunmaktadır. Yüksek Komiser, parlamentonun 3/5 çoğunluğu ile 5 yıllık süre için seçilir. Hiç kimseden emir ve talimat almaz. Görevlerini bağımsız ve tarafsızlık çerçevesinde yerine getirir. Her İspanyol vatandaşı hak yoksunluğu yok ise ombudsman olabilir (Que Es El Defensor, www.defensordelpueblo.es, 2019). Ombudsman, görev süresi boyunca istifa, ölüm ve suçüstü halleri dışında görevden alınamaz, gözaltına alınamaz ve tutuklanamaz. Yüksek Komiser, ombudsmanlık görevi dışında ticari ve siyasi hiçbir faaliyette bulunamaz. Ombudsmanın görev alanı, askeri idareyi de içerecek şekilde merkezi ve özerk yönetimler, mahalli idareler ve bunlara bağlı hizmet veren birimleri kapsar. Yasama ve yargı faaliyetleri dışındaki kamu gücünün kullanılmasından dolayı yürütölen faaliyet, eylem ve işlemleri kapsamaktadır (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2009: 3-4).

Halkın Savunucusuna başvurular vatandaşı olsun ya da olmasın kişiler hatta tüzel kişiler tarafından yapılabilir. Başvurular posta, e-posta, internet üzerinden veya şahsen ücretsiz yapılabilmekle birlikte; ombudsmanlık re’sen, herhangi bir şekilde öğrendiği Anayasa’da belirtilen hak ve özgürlüklerin ihlaline ilişkin bilgi üzerine, inceleme başlatabilmektedir. (Bustamante, 2014: 36-37; Pug-Simon, 2013: 18-27).

Başvuru sonrası ombudsman, şikayet edilen kurumla iletişime geçerek şikayeti ilgili idari birimin (örnek olarak bir polis karakolu) başkanına iletilir ve şikayet konusu hakkında bir açıklama veya cevap istenir. Böylece, polis ve sivil muhafız mensupları şikayete konu edilen hususların araştırılmasına katılabilmektedir. İdari birimin kendisi tarafından yapılan soruşturma neticesi ombudsmanı tatmin etmezse bünyesinde bulunan 200’den fazla personelle konuyu inceler (Karadaş, 2010a: 59; Puig-Simon, 2013: 28).

Ombudsman, kişilerin kendi aralarında olan uyuşmazlıklar, belirli iddialar içermeyen isimsiz başvurular, kötü niyetli başvurular ya da üçüncü kişilerin yasal haklarını zedeleyen konularda ve meydana gelen olayın üzerinden bir yıldan fazla süre geçmişse inceleme yapmaz (Come Te Podemos Ayudar, www.defensordelpueblo.es, 2019).

İspanya'da kollukla ilgili şikayetler genelde işkence ve kötü muameleye dayanmaktadır. Yargıya intikal eden konularda inceleme yapmayan ombudsman, kolluğun bağlı olduğu disiplin mevzuatının işletilmesini önerebilir. Disiplin soruşturmasını doğru kararın alınması yönüyle takip eder. Eğer idare dosyayı ısrarla kapatma yoluna giderse en sonunda basın yoluyla konuyu teşhir eder. İspanya'da ombudsmannın kararlarına riayet oranı %70 civarındadır (Akın, 2014: 93).

İspanya ombudsmanı başvurular üzerine tavsiye, öneri, yasal görevlerin hatırlatılması ve uyarı verilmesi şeklinde dört tür karar verebilir. İspanya'da 2017 yılı faaliyet raporuna göre Ombudsman, 25.776 dosyayı işleme koymuştur. Bunlardan idarelere 918 tavsiye, 1.048 öneri, 370 yasal görev hatırlatması ve 2 uyarı yöneltilerek toplamda (bir önceki yıla göre % 32'lik bir artışla) 2.338 karar almıştır. Son olarak ombudsmana güvenlik ve adalet alanıyla ilgili ise, çoğunluğu trafik cezaları hakkında, yılda yaklaşık 3.000 başvuru yapılmaktadır. (Informe Anual 2017, www.defensordelpueblo.es, 2019; Resoluciones, www.defensordelpueblo.es, 2019; Puig-Simon, 2013: 28).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SİVİL GÖZETİM VE MÜLKİ İDARE

İç güvenlik birimlerinin sivil gözetimi, demokratik bir toplum için büyük öneme sahiptir. Etkili bir sivil gözetim için buna uygun yasa ve yönetmeliklerin geliştirilmesi gerekmektedir. Kolluğun kendisine verilmiş olan yetkilerin yasalara, kişilerin hak ve özgürlüklerine saygılı bir şekilde kullanmasını sağlamak için uygun mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir (Karadaş, 2010b: 2).

Bu bölümde sivil gözetimle ilgili ülkemizdeki mevcut durum, uygulamalar ve bu konuda oluşturulan komisyon ile yürütülen projeler hakkında bilgi verilerek, mülki idarenin sivil gözetim konusundaki yerinden de bahsedilerek yukarıdaki ülke uygulamalarıyla bir karşılaştırma yapılacak olup sivil gözetimin gerekli olup olmadığı hususu açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1. Türkiye’de Sivil Gözetim Uygulamaları

Sivil gözetimin geçmişi ABD ve Avrupa ülkelerinde kırk yılı aşkın bir süreyi içermektedir. Türkiye’de ise son on beş yıl civarı bu konu gündemde ve bununla ilgili düzenlemeler yapılmaktadır. AB’ye üyelik sürecinde 2005 yılında çıkan Katılım Ortaklık Belgesi’nde yer alan somut önerilerle (Ombudsmanın kurulması, Etik Kurullarının oluşturulması vb.) Türkiye’de sivil gözetim çalışmaları gündeme gelmeye başlamıştır (Özgür ve Erciyes, 2017: 89-90; Zabunoğlu, 2016: 462).

Demokratik yönetime sahip her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de şikayete konu olan eylemleri gerçekleştiren kamu görevlileri hakkında anayasada güvence altına alınmış olan dilekçe hakkı başta olmak üzere birçok şikayet ve disiplin sistemleri mevcut olup kolluğun yürüttüğü faaliyetlerin denetimine ilişkin sivil gözetim sistemleri yeni yeni bilinmeye başlanmıştır (Altıntop, 2015: 53).

Kolluğun sivil gözetiminden de sadece sivil toplum örgütleri tarafından kolluğun faaliyetlerinin denetlenmesi, izlenmesi anlamı çıkmamaktadır. Burada “sivil”den kasıt kolluk dışındaki kişiler ya da kurul, komisyonlardır. Bunlara örnek olarak; parlamento, yargı, bağımsız kurullar (kamu denetçiliği, kolluk şikayet komisyonu vb.), insan hakları kurulları (vatandaşlarında katılım sağladığı kurullar) verilebilir (Koyuncu, 2010: 113-114).

Sivil gözetimi yatay ve dikey gözetim olarak ayırmak mümkündür. Burada parlamento gözetimi, adli gözetim, içişleri bakanlığının gözetimi, müfettişliklerin yapmış olduğu gözetim, iç denetim mekanizmaları, vali ve kaymakamlar tarafından yapılan gözetimi dikey sivil gözetim olarak belirtmek mümkündür (Zabunoğlu, 2016: 464). Dikey sivil gözetim dışında denetleme, inceleme ya da görüş bildirme gibi görevleri olan kurul veya komisyonlar bulunmaktadır. Ülkemizde bunlar:

- Kişisel Verileri Koruma Kurulu
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
- Kamu Denetçiliği Kurumu
- Kolluk Gözetim Komisyonu
- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
- İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarından oluşmaktadır (Yavuzdoğan, 2012: 1233-1234; Fırat ve Erdem, 2014: 123).

Yatay gözetimi, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının yerel güvenlik politikalarının oluşumuna katılması, yerel yönetim birimleriyle iş birliği içerisinde olunması, medya ve kamuoyuna karşı şeffaflık olarak açıklayabiliriz (Koyuncu, 2010: 114).

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kolluğun denetim ve gözetiminde yasama, yürütme ve yargı organlarının rollerinden bahsedilebilir. Türkiye’deki mevcut durum incelendiğinde kolluğun sivil gözetimi Meclis, İçişleri Bakanlığı, taşrada valilik ve kaymakamlıklar ve yargı tarafından yapılmakta olduğunu görebiliriz. Bunların yanı sıra kamu denetçisi, insan hakları kurulları ve kolluk gözetim komisyonu gibi bağımsız dış denetim sistemleri de bulunmaktadır (Zabunoğlu, 2016: 464-465).

3.1.1. Parlamentosunun Sivil Gözetimi

Parlamentosunun önemli üç görevi bulunmaktadır. Bunlar kanun yapma, hükümeti denetleme ve bütçeyi kabul etmektir. Parlamento bu görevlerini yerine getirirken meclis araştırması, soruşturması, genel görüşme ve yazılı soru yollarıyla da bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmış olur. Parlamento (yasama organı), burada idareyi yani bürokrasiyi dolaylı bir şekilde denetler (Özder, 2018: 67). Bu denetim

yollarına siyasi denetim yolları da denilir ve iç güvenlik birimlerinin parlamento gözetimi bakımından da önemlidir (Karaosmanoğlu, 2010: 48).

Parlamento, yukarıda belirtilen denetim yollarının dışında belirli komisyonlar aracılığıyla da kamu kurumlarını denetleyebilir. Yani hem sahip olduğu siyasi denetim araçlarıyla hem de sahip olduğu farklı komisyonlar marifetiyle kolluk kuvvetleri de dahil olmak üzere kamu kurumlarının iş ve işlemleri üzerinde gözetim ve denetim yapma yetkisine sahiptir. Kişilere, kolluk faaliyetlerine karşı “hak arayışının” da verilmesi bir denetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek şartıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileri ya da kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri olduğu gibi kolluk faaliyetlerinin hukuka, insan haklarına aykırı veya keyfilik anlayışı içerisinde yerine getirildiği iddialarına ilişkin de TBMM bünyesinde kurulan *Dilekçe Komisyonuna* başvuru yapabilmektedir. Böylece kişilerin dilekçeyle kendisine ya da kamuya ait yararı koruması amaçlanmıştır. Bu şekilde yapılan başvurular, parlamentonun gözetimi bakımından da önem arz etmektedir (Karaosmanoğlu, 2010: 47-48).

Dilekçe Komisyonu dışında TBMM çatısı altında kurulan bir diğer komisyon *İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’dur*. Bu Komisyon’un, Türkiye’nin AB’ye üyelik başvuru ile birlikte 1987 yılında insan haklarının parlamento düzeyinde bir denetim mekanizmasının oluşturulması için kurulmasına karar verilmiştir. Komisyon üyelerinin sayısı, Meclis’te yer alan partilerin üye sayısının toplam sayıya oranlamasıyla oluşmaktadır. 26 üyeye sahip Komisyon’un iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Uluslararası insan hakları sözleşmeleri doğrultusunda Türkiye’nin mevzuat ve uygulamaları açısından bulunduğu noktanın incelemesinin yapılması, diğer fonksiyonu ise kişilerden gelen insan hakları ihlallerine ilişkin gelen şikayetlerin incelemesinin yapılmasıdır. Bu yüzden Komisyon, kolluk faaliyetlerinin hukuka ve insan haklarına aykırı olduğu iddialarının TBMM adına inceleyerek ilgili mercilere ulaştırılması görevini üstlenmektedir. Komisyon bu görevini icra ederken yapılan hak ihlali iddialarına ilişkin başvurularda inceleme yapma, bu hususta kolluk kuvvetleri de dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge isteme, bizzat yerinde inceleme yapma ya da ilgilileri çağırıp bilgi alma yetkilerine sahiptir (Zabunoğlu, 2016: 465-466). Komisyon yürüttüğü görevler sonucunda yıllık raporlar hazırlar.

Bunun yanı sıra incelediği konular sonucunda da rapor hazırlar ve TBMM Başkanlığı'na sunar. Bu raporlar, Danışma Kurulunun da görüş ve önerisiyle Genel Kurul gündemine alınabilir. Diğer taraftan gerekli görülmesi halinde inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılması için TBMM Başkanlığı tarafından Komisyon raporu, ilgili mercilere gereği için gönderilir (Karaosmanoğlu, 2010: 52-57). Komisyon'a 6 Aralık 2017 ile 2 Mayıs 2018 tarihleri arasında yapılan başvuru sayısı 1.112'dir. Başvuru konularına göre yapılan ayırmada "Kolluğun Uygulamaları"na ilişkin 22 başvuru gerçekleşmiştir (26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu, 2017: 26-29).

Yukarıda belirtilen denetim çeşitlerinin yanı sıra parlamento adına denetim görevi yürüten Kamu Denetçiliği Kurumu ve Sayıştay bulunmaktadır. Bunlardan Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasal bir kurum olup TBMM'ye bağlı bir denetim mekanizmasıdır. İdarenin işleyişi, her türlü eylem ve işlemleri üzerinde insan hakları ve adalet anlayışı içerisinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından denetim yapmaktadır (Özder, 2018: 79). Kamu Denetçiliği Kurumu'na aşağıda detaylı değinilecektir.

Sayıştay'da anayasal bir kurum olup merkezi yönetim bütçesinde yer alan kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir, giderleri ve mallarını TBMM adına denetler. Böylece kolluk birimlerinin de mali yönden sivil gözetimi sağlanmış olmaktadır (Zabunoğlu, 2016: 467).

3.1.2. Yargının Sivil Gözetimi

Yargı denetimi hukuk devletinin zorunlu bir sonucudur. Yürütme, iş ve işlemlerini hukuk çerçevesinde yerine getirir. Yürütmenin bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesindeki amaç idarenin iş ve işlemlerinden doğan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak ve idare karşısında vatandaşlar ile kamu çalışanlarının haklarını korumaktır. Yargı sistemi, kolluğun denetimini adli ve idari olarak ayrılan mahkemeler tarafından yapar. Ancak kolluk personelinin de dahil olduğu kamu görevlileri için işledikleri suçlardan dolayı soruşturulması, bağlı oldukları yetkili makamların iznine bağlıdır. Bu durum tüm suçlar için geçerli olmayıp ağır cezayı gerektiren suçüstü hal, rüşvet, zimmet, ihalelere fesat karıştırma, kaçakçılık vb.

durumlarda herkes gibi kamu görevlileri hakkında da genel hükümler uygulanarak soruşturma ve kovuşturması yapılır (Özder, 2018: 121-122).

Kolluk personelinin adli iş ve işlemleri üzerindeki denetimi cumhuriyet savcılarını ve hakimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu denetim hususu Anayasa ile çeşitli mevzuat hükümlerinde düzenlenmiştir. Yargı, polis ve jandarma üzerinde sivil gözetimle ilgili çeşitli fonksiyonlara sahiptir. Hem bir kolluk personelinin suç işlemesi halinde yasayı uygulamak zorundadır hem de ceza soruşturmalarıyla ilgili yapılan çalışmalardan olan durdurma, arama ya da gözaltına alma konularında kanunlara uygun olarak faaliyet göstermelerini sağlaması gerekmektedir. Bu durum, kolluk personeli tarafından resmi görevleri esnasında işlenen veya görevleri esnasında işlenmemiş olsa bile görevleri ile doğrudan bağlantılı olan suçlar için de geçerlidir. Ayrıca vatandaşlar, güvenlik politikalarına ve idareye, örneğin valilerin kararlarına karşı, idare mahkemelerine başvuruda bulunabilirler. Bu nedenle yargı, halkın kamu idaresi üzerindeki denetimine katkıda bulunmaktadır (Karadaş, 2010a: 20).

3.1.3. Yürütmenin Sivil Gözetimi

Türkiye’de yeni hükümet sistemi sonrası ve Anayasa’nın 8. maddesinde de ifade edildiği üzere yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına aittir. Yürütme, hiyerarşik olarak idarenin en üst birimi olarak idarenin iş ve işlemlerinin düzenli, verimli ve hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu kurumlarını inceleme ve denetlemede en uygun konumda yer alır. Merkez ya da taşra da faaliyet gösteren kamu kurumlarının, kendi bünyelerinde yer alan kuruluşlar tarafından denetlemesine idari denetim ya da iç denetim denilmektedir. Bir kamu kurumunun başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine ise dış denetim denilmektedir. İdareyi denetleyenleri, idarenin her kademesinde yer alan *üst yöneticiler (amirler)* ve idarelerin bünyesinde bulunan *müfettiş, kontrolörlük* gibi denetim organları olarak tasnif edebiliriz. Burada kolluk birimleri üzerinden bir değerlendirme yapacak olursak, Türkiye’de iç güvenliğin sağlanması ve kamu düzeninin korunmasından birinci derecede İçişleri Bakanlığı sorumludur. Bakanlık, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu’na göre merkez, taşra ve bağlı kuruluşları eliyle bu görevi yerine getirir. Burada Bakanlığın iş ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi, en üst amir olarak Bakana sonrasında hiyerarşik

olarak alttaki yöneticilere aittir. Taşrada ise kolluk birimleri üzerinde denetim, merkezin temsilcileri olarak ilde en üst yönetici olan Vali, ilçede en üst yönetici olan Kaymakama aittir. Sonrasında kolluğun kendi içerisindeki amirleri gelmektedir (Özder, 2018: 83-88).

Kolluk birimlerinin yürüttüğü faaliyet ve görevlerle alakalı İçişleri Bakanlığının denetimi olarak müfettişlikleri; İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde görev yapan Mülkiye Müfettişleri ve kolluk birimlerinin kendi içerisinde yer alan teftiş kurullarına bağlı görev yapan müfettişler olarak ayırmak mümkündür. Hiyerarşik denetimin parçası olan teftiş kurulları, genellikle adli ve idari olarak araştırılması gereken olayların inceleme, araştırma ve soruşturulmasında görev alırlar. Emniyet ve jandarmanın kendi merkez teşkilatları bünyesinde olan ve mesleki açıdan teftiş eden müfettişler bulunmaktadır. Ancak bu müfettişler, yine teşkilat mensubu olduğundan sivil denetim kapsamında değerlendirilemeyebilir. Bakanlık bünyesinde yer alan, İçişleri Bakanının emriyle görev yapan mülkiye teftiş kurulu, teşkilat yapısı itibariyle iç güvenlik birimlerinin dışında yer almaktadır. Bundan dolayı mülkiye müfettişlerinin kolluk faaliyetleri üzerinde yapacağı denetimi sivil denetim olarak değerlendirebiliriz (Karaosmanoğlu, 2010: 79-86; Özder, 2018: 108).

Yukarıda açıklanan kolluk birimlerini denetleme görevi olan üst yöneticiler (amirler) ve teftiş kurullarının (müfettişlerin) yanında yürütmenin taşra birimini oluşturan il ve ilçe kuruluşlarında da vali ve kaymakamların kolluk faaliyetleri üzerinde sivil gözetim yetkileri bulunmaktadır. Mülki idare amiri olan vali ve kaymakamların kolluğun sivil gözetimi hususu aşağıda detaylı açıklanacaktır.

Yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanı da anayasal bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla, Anayasanın 108. maddesinde belirtildiği üzere idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda inceleme, soruşturma ve denetleme yapabilmektedir. Böylelikle iç güvenlik birimlerinin üzerinde denetim yetkisi de bulunan Devlet Denetleme Kurulu, bir sivil gözetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır (Zabunoğlu, 2016: 467-468).

Bunun yanı sıra yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurullar oluşturulmuştur. Bu kurulların arasında Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu bulunmaktadır. Kurulun görev ve yetkileri 10.07.2018 tarih 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilmiştir. Kurul'un bölgesel ve uluslararası ilişkilere yönelik görevlerinin yanı sıra güvenlik politikalarıyla ilgili çalışmalar yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirmek, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından Kurul'un görev alanıyla ilgili bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını izleyerek rapor hazırlamak gibi görevleri bulunmaktadır. Kurul'un kolluk faaliyetlerini inceleme, denetleme gibi doğrudan görevi bulunmasa da sivil bir makam olarak kolluk birimlerinin yürüteceği faaliyetlere ilişkin politikalar ortaya koyması ve izlemesi de sivil gözetim açısından önemlidir.

3.1.4. Kurum Dışı Sivil Denetimi Sağlayan Kurul ve/veya Komisyonlar

Yukarıda açıklanan parlamento, yürütme ve yargı organlarının kolluk üzerinde denetim yolları olsa da Kamu Denetçiliği Kurumu, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Kolluk Gözetim Komisyonu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu gibi bağımsız denetleme kurum/kuruluşlarıyla kolluğun sivil gözetimi desteklenir (Zabunoğlu, 2016: 465).

İç güvenlik birimlerinin faaliyet ve operasyonları üzerinde de denetim fonksiyonunu içeren bu kurumlar diğer kamu kurumlarından ayrı, belirli bir şekilde uzmanlaşmış kamu yetkisine sahip, müdahale edilemeyen, özerk, halk tarafından doğrudan seçilmeyen özelliklere sahip idari tüzel kişiler olabilirler (Karadaş, 2010a: 57).

Bu kurum ve komisyonlar farklı alanlarda da faaliyet gösterebilmekte olup denetim ve gözetim yetkileri sadece kolluk birimleriyle de sınırlı değildir. Bu dış denetim birimlerinin kuruluş amaçlarını, toplum nezdinde tarafsızlık anlayışını güçlendirerek şeffaflığı sağlamak, devlet faaliyetlerinde niteliği ve verimliliği artırmak olarak belirtebiliriz. Bağımsız kuruluşların değerlendirmesine bağlı olan üç önemli başlık vardır. Bunlar: kişisel verilerin korunması, iç güvenlik kuvvetlerine karşı vatandaş şikayetleri ve insan haklarıdır (Özder, 2018: 123).

▪ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu: Kurum, 2012 yılında kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun devamı niteliğinde olup 2016 yılında çıkarılan 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile değişikliğe uğramıştır (Güneş, 2018: 174). Kurum'un kuruluşuna dayanak teşkil eden 1993 yılında kabul edilen Paris Prensipleri'dir. Paris Prensipleriyle insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için kurulacak kurumların/komisyonların statüsü ile en verimli ve etkili şekilde çalışabilmeleri için gereken ilkeler saptanmıştır (Odyakmaz ve diğerleri, 2016: 727). Kurum, idari ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli bir kurum olup daha evvel Başbakanlıkla ilişkili olarak görev yapmakta iken yeni hükümet sistemiyle Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir (Özder, 2018: 125).

TİHEK'in amacı ve kapsamında 6701 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirtildiği üzere insan haklarının korunarak geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele haklarının güvence altına alınması, ayrımcılığın önlenmesi ile işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele bulunmaktadır. Kurum'un kolluğun faaliyetleri üzerindeki denetimini, Kanun'un 9. maddesinde sayılan insan hakları ihlallerini resen inceleyerek karara bağlamak, işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek ve bu konularda çalışmalar yapmak gibi görevleri kapsamında sağlayabileceği görülmektedir.

6701 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere Kurum'un organları Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır. Karar organı Kurul olup biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan 11 üyeden meydana gelmektedir. Kurul, görev ve yetkilerini bağımsız bir şekilde hiçbir organ, makam ya da kişiden emir, talimat ve tavsiye almadan yerine getirir. Kanun kapsamına giren konularda başvuru yapabilmek için gerçek ve tüzel kişiler, öncelikle zarar gördüğü konuya ilişkin ilgili idareye başvuru yapmak ve aykırı olan uygulamanın düzeltilmemesi veya ilgili idareden otuz gün içinde cevap gelmemesi gerekmektedir. Ancak telafisi güç zararların doğması durumu varsa bu şartlar aranmaz. Başvurular ücretsiz olup illerde Valilik ilçelerde Kaymakamlıklar aracılığıyla Kurum'a yapılabilir. Başvurular 3 ay içerisinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkan tarafından bir kereye mahsus 3 ay daha uzatılabilir. Başvuru sonrası gerekli görüşler alındıktan sonra Başkan, tarafları uzlaşmaya davet edebilir. Uzlaşma, ihlale son verme ya da mağdura belirli bir tazminat

ödenmesi şeklinde olabilir. Uzlaşma ile çözülemeyen başvurular Kurul'a sunulur. Kurul, insan hakları veya ayrımcılık yasağı ihlali yapıp yapmadığına karar vererek, ihlale sebep olan kamu kurum ve kuruluşu, gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar para cezası verebilir. TİHEK, yargı benzeri yetkilerle donatılmış ve bağlayıcı kararlar alması (yukarıda açıklanan yaptırım kararları gibi) nedeniyle diğer tavsiye niteliğinde karar veren ulusal mekanizmalardan ayrılmaktadır (Güneş, 2017: 353). Kurum'a 2018 yılı Faaliyet Raporuna göre "Ayrımcılıkla Mücadele" görevi kapsamında 371, "Ulusal Önleme Mekanizması" görevi kapsamında 598, "İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi" görevi kapsamında 78 başvuru olmak üzere toplamda 1.107 başvuru yapılmıştır. Son olarak ifade etmek gerekir ki 6701 sayılı Kanun gereği Kurum, yıllık olarak faaliyetlerini rapor haline getirerek TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na sunar.

- *Kolluk Gözetim Komisyonu:* Kolluğun hukuka aykırı iş ve işlemlerinin etkin bir şekilde denetiminin gerektiği AİHM tarafından alınan kararlarda sıkça dile getirilmiştir. Bunun üzerine Avrupa Konseyi üyesi devletler denetimin bağımsız bir şikayet sisteminin kurulmasıyla mümkün olabileceği görüşü etrafında birleşmişlerdir (Evren, 2016: 101).

Türkiye ile ilgili de 2005 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kolluk birimlerinin faaliyetleri dolayısıyla hesap verebilirliğini sağlamak adına bağımsız bir şikayet mekanizmasının kurulması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2007 yılında "Türk Ulusal Polisi ve Jandarması için Kolluk Şikayet Komisyonu ve Şikayet Sistemi" adlı Avrupa Birliği Eşleştirme projesi hazırlamıştır. Türkiye 2004 yılında bu şikayet sistemini kurmuş bir ülke olan İngiltere ile de ortaklık yapmıştır (Özder, 2018: 134). Bu çalışmalar neticesinde Kolluk Gözetim Komisyonu, 20 Mayıs 2016 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile oluşturularak İçişleri Bakanlığı'nın sürekli kurulları arasında yer almıştır. Kolluk Gözetim Komisyonunun görev ve çalışma yöntemleri hakkında detaylı bilgiler aşağıda ayrı bir başlık altında verilecektir.

▪ Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler neticesinde verilen hizmetlerle alakalı hem değerlendirme yapmak hem de idarenin faaliyetlerinden kaynaklı halkın şikayetlerini ortadan kaldıracak bir anlayış belirleyerek karşılaşılan sorunları hızlı ve etkin bir biçimde çözüme kavuşturmak için idareyi yargı dışında denetleyen bağımsız bir denetim sisteminin kurulması Avrupa ülkelerinin çoğunda da olduğu gibi Türkiye’de de öngörülmüştür. Bunun üzerine yapılan çalışmalar sonucunda 2012 yılında 6328 sayılı Kanun ile “Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulmuştur (Özgür ve Erciyes, 2017: 92-93). Kamu Denetçiliği Kurumu, başvuruların hızlı, masrafsız, bürokrasi dışında etkilerden uzak olması ve olaylara insan hakları yönünden yaklaşması gibi nedenlerden dolayı diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de tercih edilir bir denetim mekanizmasıdır (Yavuzdoğan ve Akın, 2015: 211).

Kamu Denetçiliği Kurumu, bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak, hukuka aykırı faaliyetleri araştıran idarenin iş ve işlemlerini, davranışlarını denetleyerek aksayan yönlerini kamuoyuna duyuran, başvuru neticesinde ya da re’sen inceleme başlatabilen, denetim gücünü parlamentodan alan ve ona karşı sorumlu olan anayasal dayanağı olan bir kuruluştur (Usta, 2014: 60).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre Kurum yapısı incelendiğinde 1 Başdenetçi, 5 Denetçi ve 1 Genel Sekreterden oluştuğu görülmektedir. Başdenetçi ve denetçiler 4 yıllığına seçilir. Başdenetçi, yapılan başvurular sonucu Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından belirlenecek üç aday arasından TBMM Genel Kurulu tarafından, gizli oyla seçilerek belirlenir. Denetçileri ise Karma Komisyon, başvurular arasından belirlenecek 3 kişi içerisinde seçer. Başdenetçi ve Denetçiler bir kez daha tekraren seçilebilirler.

Kurum’a şikayet başvuruları; kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikayet başvurusuyla sebep, konu ve tarafları açısından aynı olup olmadığı, kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikayetle sebep, konu ve tarafları açısından aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip

tüketilmediği, belli bir konuyu içerip içermediği, kanuna göre şikayet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı gibi hususlar ön incelemeye tabi tutularak kabul edilmektedir (Usta, 2014: 63).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesine göre yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ve TSK'nın sırf askeri nitelikteki işlemleri Kurum faaliyetleri dışında sayılmıştır. 17. maddeye göre ise başvurular gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabilmektedir. Yabancı uyruklu vatandaşlarda başvuru yapılabilmektedir. Kurum'a başvuruda ücret alınmaz. Başvurular internet üzerinden elektronik olarak ya da illerde Valilikler ilçelerde Kaymakamlıklar aracılığıyla da başvuru yapılabilmektedir. Yapılan başvurular yukarıda açıklanan ön incelemeye tabi tutulur ve şartları tutuyorsa kabul edilir. Başvurular altı ay içinde sonuçlandırılır. Kurum inceleme sonucunu başvurana ve ilgili mercie bildirir. İlgili mercie Kurum'un bildirmiş olduğu öneri doğrultusunda yaptığı işlemi, öneri uygulanabilir gözüküyorsa sebebini 30 gün içerisinde Kurum'a geri bildirir.

Kurum yıl içerisinde yürütmüş olduğu faaliyetlerle ilgili yıl sonunda bir rapor hazırlar. Bu rapor TBMM Genel Kurulu'nda kabul edildikten sonra Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılır. Bunun yanında Kurum açıklanmasında fayda gördüğü hususları her zaman açıklayabilir. Bu durum idare üzerinde kamuoyu baskısının sağlanmasında etkili olacaktır (Aktel vd., 2013: 32).

2018 yılı Faaliyet Raporuna göre Kurum'a 17.585 başvuru yapılmıştır. Başvuruların konularına göre ayrımında "Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik" başlığı altında 1.202 başvuru olduğu bunun da 237 tanesinin kolluk kuvvetlerinin faaliyetlerine ilişkin olduğu görülmektedir. Bu başvuruların daha çok hususi damgalı pasaport başvurularının kabul edilmemesi, silah taşıma ruhsatının yenilenmesi, kamuya açık meydanlarda gerçekleştiği iddia edilen ihlaller, kolluk kuvvetlerinin tutum ve davranışına yönelik şikayetlerden oluştuğu görülmektedir. Kurum'un yapmış olduğu incelemeler sonucu verdiği tavsiye karar sayısı 946 tanedir. Tavsiye kararları sonucu ilgili mercilerin bu kararlara uyma oranı ise 2018 yılı için %70'tir (Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, www.ombudsman.gov.tr, 2019).

Son olarak ifade etmek gerekirse Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargıya alternatif bir kurum olarak değil, idari yargıya destek olan, idari yargının dava yükünü azaltan bir kurumdur. İdarenin iş ve işlemlerinin izlenebilir ve sorgulanabilir hale gelmesi, idarenin daha dikkatli davranmasını sağlayarak idarenin yanlış ve hukuka aykırı işlem yapma, keyfi davranma eğilimini azaltmaktadır. Kurum'un karar ve raporlarını kamuoyu ile paylaşmasıyla da idarelerin iş ve işlemlerinde daha özenli hareket etmesi, yanlış uygulama ve işlemlerin daha oluşmadan engellenmesi sağlanmış olur (Usta, 2014: 61-63).

- İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları: İnsan hakları ihlallerinde meydana gelen artışla birlikte toplumda insan hakları bilinci sağlamak ve insan haklarını korumaya yönelik çeşitli mekanizmalar oluşturulmaktadır. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları da 23 Kasım 2003 tarih ve 25298 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile bu yönde oluşturulan bir sistemdir. Toplumda insan hakları ihlali iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek, araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek; insan haklarıyla ilgili eğitim ve farkındalık faaliyetlerinde bulunarak toplumda insan hakları bilincinin gelişimine katkı sağlamak amacıyla 2000 yılında kurulmuş olan Kurullar, 2003 yılında mevzuat değişiklikleriyle sivil ağırlıklı bir yapıya kavuşmuştur (Erdoğan ve Pank, 2017: 91-93).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları illerde Vali veya görevlendireceği Vali yardımcısı, ilçelerde Kaymakam başkanlığında bir kamu görevlisi ile birlikte, belediye başkanı ya da temsilcisi, il genel meclisi, üniversite, baro, tabipler odası, sanayi ve ticaret odası, okul aile birliği, muhtar, yerel medya, sendika, sivil toplum kuruluşlarından sivil üyelerle birlikte on beş civarında üyeden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra Kurul başkanı gerek gördüğü durumda ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini de toplantıya çağırabilmektedir. Bu Kurullarda iki üye dışındaki tüm üyeler atanmamış kişilerden meydana gelmektedir (Dervişoğlu, 2010: 108).

Yönetmeliğin 12 ve 14. maddesi gereği, Kurullar ayda bir defa toplanarak insan hakları ihlali iddiaları ile ilgili başvuruları inceler, araştırır, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirerek, oluşan sonuçları konusuna göre Cumhuriyet

Savcılıklarına ya da ilgili idari makamlara ileterek sonucu takip eder. Kararlar 30 gün içerisinde alınarak ilgililere bildirilir.

Uygulamada Kurulların insan hakları ihlali iddialarını inceleme ve araştırma yetkisi bulunsa da başvuru sayısı ve bilinirliği azdır. Verdiği kararlar yaptırım içermeyen ve bağlayıcı olmayan daha çok yol gösterici özelliktedir. Kolluk üzerindeki denetimini Kurullar, daha çok bünyesinde oluşturulan Nezarethane Denetim Komisyonu marifetiyle yapmış olduğu habersiz denetimlerle insan hakları ihlali olup olmadığı ve nezarethane koşullarının uygunluğu açısından incelemeler yaparak yerine getirir (Dervişoğlu, 2010: 113). Sivil ağırlıklı olarak meydana gelen bu komisyonların denetimleri kolluğun sivil gözetimi açısından önemli bir yere sahiptir.

3.2. Kolluk Gözetim Komisyonu

Kolluk faaliyetlerini, idarenin ya da yönetimin kamu düzenini korumak, düzen bozulduğunda tekrar düzeni sağlamak için ortaya koyduğu faaliyetler olarak ifade edebiliriz. Bu düzenin sağlanması ve korunması faaliyetleri ise polis, jandarma gibi kolluk birimlerince gerçekleştirilir. Dünyadaki yerleşik demokrasi ve düzenin var olduğu ülkelerin birçoğunda kolluk birimleri bulunmakta ve yukarıda bahsedilen amaçlar için kolluk faaliyetlerini ortaya koymaktadır.

Kolluk birimlerinin yürüttüğü faaliyetler, ülke sınırları içerisinde yaşayan bireyler üzerinde önemli etkiye sahip olabilmektedir. Kolluk kuvvetlerinin sahip olduğu yetkiye dayanarak ortaya koydukları kolluk faaliyetleri, bireylerin yaşamlarından, hak ve hürriyetlerine kadar birçok konuda sınırlamalar getirebilir. Bu yüzden kolluk birimleri faaliyetlerini yerine getirirken hukuka aykırılıklar, yanlış işlem ve eylemler ortaya çıkabilir. Bu yanlış uygulamaların önlenmesi ise ancak denetim ile mümkün olabilir. Bu denetimin yapılabilmesi içinde etkin mekanizmaların uygulamaya konulması ve kolluk faaliyetlerini etkin bir şekilde denetlemesi gerekir. Bu şekilde kolluk faaliyetleri sırasında ortaya çıkabilecek yanlış işlem ve uygulamalar gerçekleşmeden engellenebilir, eğer gerçekleşmişse de denetimi yapılarak tekrarı engellenip etkisi azaltılabilir. Bu şekilde kolluk faaliyetleri hukuka uygun ve belirlenen sınırlar çerçevesinde gerçekleşebilir (Evren, 2016: 100).

Bu noktada denetim mekanizmalarının işlevselliği ve nasıl bu denetimi sağlayacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Kolluk faaliyetlerinin sivil denetim

kapsamında gerçekleşmesi, denetim mekanizmalarının işlevselliği açısından önem arz etmektedir. Burada sivil denetimden kasıt, kolluk personeli olmayan kişiler ve bu kişilerden oluşan yapılardır.

Ülkemizde özellikle kolluk faaliyetlerinin denetimine ilişkin tartışmalar ve süreçler oldukça yoğun bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde kolluk faaliyetlerinin denetimi noktasında önemli tavsiyeler ortaya konulmuş ve Türkiye bu tavsiyeler doğrultusunda denetim mekanizmalarının oluşturulması noktasında çalışmalar gerçekleştirmiştir. Özellikle Türkiye'nin AB üyeliği için yayınlanan ilerleme raporlarında kolluk faaliyetlerine ilişkin denetim mekanizmalarının oluşturulması ve faaliyetlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi noktasında tavsiye ve ikazlar sıkça yer almıştır. Kolluk faaliyetlerinin denetlenmesi amacıyla Kolluk Gözetim Mekanizmasının kurulmasını içeren bu raporlar Türkiye'nin konu ile alakalı harekete geçmesi açısından önem arz etmektedir. Örneğin 2010 yılında yayınlanan ilerleme raporlarından birinde konu şu şekilde ele alınmıştır (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2010: 17-18);

“Hükümet, işkence ve kötü muameleyi önlemeye yönelik hukuki tedbirlere uyulmasını sağlamak üzere çabalarını sürdürmüştür. Bu politika, olumlu sonuçlar vermeye devam etmiştir. İşkence ve kötü muamele davalarında etkin soruşturma ve belgeleme konularında İstanbul Protokolü'nün Türkiye'de uygulanması amacıyla, sağlık personelinin, hâkim ve savcuların eğitimine devam edilmiştir. Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmasına ilişkin kanun tasarısı Ekim ayında TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı, kolluk kuvveti mensuplarına uygulanacak disiplin usulleri ve tedbirlerinin kaydedilmesi ve denetlenmesini teminen bir Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmasını öngörmektedir.”

Bu raporlarda özellikle kurulacak olan mekanizmanın bağımsızlığına vurgu yapılmış ve bunun yanı sıra özellikle sivil bir denetim mekanizması kurulması gerektiği de bu raporlarda öne çıkan bir diğer önemli husustur (Barın, 2016: 53).

Bu gelişmelerle birlikte AB uyum süreci çerçevesinde kolluk faaliyetlerinin denetimi için kurulacak mekanizma için başlatılan çalışmalar, 2010 yılında İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar kurulunda kararlaştırılan “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Tasarısı” şeklinde somut hale gelmiştir. 2010 tarihinde hazırlanan bu tasarı 2016 yılında 03/05/2016 tarihli ve 6713 sayılı “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun” ile yasa haline gelmiştir.

Bu yasa ile oluşturulan Komisyon, İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul şeklinde olup yapısına bakıldığında aşağıdaki şu 7 üyeden teşekkül etmektedir:

- İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı başkanlığında,
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı,
- İçişleri Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü,
- Kurul Başkanı (İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı),
- Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü,
- Üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,
- Baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye.

Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 31-33. maddelerine göre Komisyon işleyiş bakımından, ayda 1 kez toplanmakta ve başkanın veya başkan dışında en az üç üyenin ortak talebi ile olağanüstü toplantıya çağırılmaktadır. Komisyon kararları, en az dört üyenin aynı yönde karar vermesi doğrultusunda alınmaktadır. Komisyon toplantılarının gerçekleşmesi için en beş üyenin hazır bulunması gerekmektedir. Toplantı gündemi üç gün önceden üyelere bildirilir. Aksi kararlaştırılmadıkça toplantı müzakereleri gizlidir.

Komisyonun kanunda ön görülen görev ve yetkilerine genel olarak bakıldığında, temel olarak şu görev ve yetkileri taşımaktadır;

- a) Kolluk şikâyet sisteminin işleyişine ilişkin ilkeleri tespit etmek, Bakanlığa işleyişe ilişkin tavsiyelerde bulunmak
- b) Kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı gerektiğinde yetkili merciler tarafından haklarında disiplin soruşturması yapılmasını istemek.

- c) Kolluk şikâyet sisteminin işleyişiyle ilgili konularda teftiş ve denetim yapılması için Bakanlığa önerilerde bulunmak, bu teftiş ve denetimler sonucunda düzenlenen raporları değerlendirmek, tespit edilen eksiklikler konusunda alınması gereken idarî tedbirleri belirleyerek Bakanlığa önermek ve bu raporlardan uygun gördüklerini kamuoyuna açıklamak.
- d) Görev alanına giren konularda tespit, görüş ve öneriler içeren yıllık raporlar hazırlamak ve bu raporları her yıl mart ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile Cumhurbaşkanlığına göndermek ve kamuoyuna açıklamak.
- e) Kolluk şikâyet sistemine kamuoyunun duyduğu güveni ölçmek ve halkın sisteme ilişkin görüş ve düşüncelerini değerlendirmek amacıyla en az iki yılda bir olmak üzere kamuoyu araştırmaları yapmak veya yaptırmak.
- f) Görev alanına giren konularda üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve ilgili sivil toplum kuruluşları ile iletişim kurmak ve iş birliği yapmak (Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, m. 11).

Bu noktada komisyonun görev ve yetkileri incelendiğinde, kolluk faaliyetlerine ilişkin şikayetleri değerlendirmek, gerekli yasal işlemleri takip etmek ve mekanizmanın işleyişine dair gerekli tüm çalışmaları yapmak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda genel olarak denetim mekanizmasının; kolluk faaliyetlerine dair şikayetlerin, ortaya çıkan hukuksuz ve yanlış fiillerin komisyon tarafından araştırılması, raporlanması ve usulsüzlükler tespit edildiği takdirde gerekli işlemlerin yapılması için takip edilmesi şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir.

Kolluk faaliyetlerinin denetiminin önemini ve özellikle AB uyum sürecine ilişkin hassas bir konu olduğunu vurgulamıştık. 2010 yılında somutlaştırılan çalışmaların 2016 yılında yasalaşması ile uzun süre geçmiş olsa da yasamaya ilişkin sürecin tamamlandığı görülmektedir. Bu konuda meydana gelen bir ilerleme olarak da 07.08.2019 tarihinde resmi gazetede yayımlanan bu kanunun uygulanmasına ilişkin “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik”in çıkarılmasıdır. Uygulama yönetmeliğine bakıldığında genel olarak şu esaslar yer almaktadır;

- a) Şikayet sistemine ilişkin işlemler uzmanlık, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık ilkelerine bağlı olarak bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirilir.
- b) Hiçbir organ, makam ve merci komisyon kararlarına ilişkin emir veremez ve komisyon kararlarını etkileyici eylemlerde bulunamaz.
- c) Komisyon, kanunda yer alan yetki ve görevlerini bağımsız şekilde yerine getirir.
- d) Komisyon üyelerinin görev süreleri olan dört yıl dolmadan, kanunda belirtilen haller dışında son verilemez.
- e) Komisyon başkanı kanunda belirtilen görev ve yetkileri yerine getirir ve denetim mekanizmasının işlevselliğini takip eder.
- f) Yönetmelik, kanunda belirtilen görev ve yetkilerin komisyon tarafından yerine getirilmesi ve denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işlemesine yöneliktir.

Komisyona gerçek ve tüzel kişi olarak herkes başvurabileceği gibi yabancılarda başvuru yapabilmektedir. Komisyona yapılacak olan ihbar, şikayet başvuruları valilik ve kaymakamlıklara, kolluk birimlerine ve bağlı kuruluşlarına elden yazılı ya da sözlü olarak yapılabileceği gibi telefon, faks, posta, e-posta yoluyla ya da internet üzerinden formun doldurulmasıyla da yapılabilir. Yapılacak başvurulara varsa destekleyici belgeler (video kaydı, fotoğraf, yazışmalar vb.) eklenir. İhbar ve şikayetlerin komisyona gelmesi veya kendiliğinden öğrenmesi halinde komisyon 30 gün içerisinde disiplin soruşturulması açılmasını Kurul Başkanlığından isteyebilir. Soruşturma sırasında Komisyon ihtiyaç halinde yerinde inceleme, araştırma ve ziyaretler yapabilir. Komisyon, Bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi, belge isteyebilir. Bu bilgi ve belgeler ilgili kurumlarından kanunlarında özel hüküm yoksa 15 gün içerisinde gönderilmek zorundadır. Eğer soruşturmaya ilgili disiplin amirliğince başlanmışsa bunun sonucu beklenir. Disiplin soruşturmaları zamanaşımı süreleri de göz önünde tutularak 3 ay içerisinde sona erer. Ayrıca Komisyon bir suç işlendiğini ihbar, şikayet ve bilgi bulgulara dayanarak öğrendiğinde Kurul Başkanlığı aracılığıyla 4483 sayılı Kanun kapsamında gerekli işlemlerin yapılmasını da sağlar.

Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 18. ve 19. maddesine göre; Komisyon, yürütülen teftiş, denetim ve

inceleme sonunda düzenlenen araştırma raporunu göz önünde bulundurarak gerekli idari tedbirlere ilişkin önerileri ihtiyaç olursa ilgili kurum ya da mülki idare amirlerinin de görüşlerinin alarak Bakanlık makamına sunar. Bakanlık makamınca verilerek karar sonrasında gereği için yetkili birimlere iletilir ve işlem sonucundan Komisyona bilgi verilmesi istenir. Komisyon gerek gördüğü teftiş ve denetim raporlarının sonucunu kamuoyu ile paylaşabilir.

Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik gereği Komisyon sadece soruşturma yapmaz. Kolluğun hizmet içi eğitim programına görüş bildirir. Kolluğun çalışma koşullarına ilişkin araştırmalar yaparak iyileştirilmesi yönündeki tavsiyeleri Bakanlık makamına sunar. Komisyon görev alanına giren konularla ilgili mevzuat düzenlemelerinde görüş bildirir. Böylece Komisyon eğitimlerde, çalışma koşullarında ve mevzuat düzenlemelerinde sivil gözetimin sağlanması ve etkinliği açısından önemli işlev üstlenmiştir. Ayrıca Komisyon katılımcı bir anlayış içerisinde görev alanına giren konularda görüş alışverişinde bulunmak için sivil toplum kuruluşları, araştırmacılar, üniversiteler gibi kuruluş ve kişilerle toplantı, kongre, çalıştay, seminer gibi faaliyetler yapabilir. Bu tür faaliyetler de Komisyonun etkinliği ve sivil gözetimin bilinirliği açısından önemlidir.

Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 41. maddesine göre Komisyonun yürüttüğü faaliyetlerle ilgili sekretarya görevini İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde kurulan;

- Soruşturma ve Denetim Hizmetleri Şube Müdürlüğü,
- Merkezi Kayıt Araştırma İletişim ve Analiz Hizmetleri Şube Müdürlüğü,
- Yönetim Hizmetleri Şube Müdürlüğü yerine getirecektir.

Son olarak ihbar ve şikayet üzerine yapılacak işlemlere bakıldığında, gerekli şartları taşıyıp taşımadığına bakılır. Yapılan araştırma sonucunda ihbar ve şikayetlerin soyut ve genel nitelikte olması, ciddi bilgi ve bulgulara dayanmaması halinde işleme konulmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarından talep niteliği taşıyan, tesis ettikleri işlemlere ilişkin idari yargıda dava konusu olabilecek nitelikte olan, idare ve gerçek ya da tüzel kişi arasındaki özel hukuk ilişkisinden kaynaklı adli yargıya dava edilebilecek hususlar kendi ilgili mevzuatı çerçevesinde çözülür. Araştırma sonucu kolluğun katalog suçlardan olan öldürme, kasten yaralama, işkence, zor kullanma

yetkisine ilişkin sınırın aşılması halinde genel hükümlere göre işlem yapılmak üzere Cumhuriyet savcılığına, disiplin hükümlerine göre işlemleri yapılmak üzere Kurul Başkanlığına gönderilir. Komisyonun uygulama yönetmeliğinin yeni düzenlenmiş olması ve yapılanması tamamlanmadığı için almış olduğu bir karar henüz bulunmamaktadır.

3.3. Türkiye’de Sivil Gözetimin Yaygınlaştırılması Üzerine Bir Proje: İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi

İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi için bu alanlara müdahale etme gücüne sahip kolluk birimlerinin sivil birim/makamlarca kontrolü ve denetimi önemlidir. Bunun için ve ayrıca AB uyum süreci kapsamında “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi” İçişleri Bakanlığı tarafından hayata geçirilmiştir. Bu proje, Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilerek, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) teknik desteğiyle İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen bir projedir. Projenin ilk aşaması Aralık 2008 ile Mayıs 2010 tarihleri arasında uygulanmıştır. Birinci fazın uygulanması için 2.502.259 € harcama yapılmıştır. Projenin hedeflerine ulaşabilmesi ve ilk aşamada gerçekleştirilen faaliyetlerin sürdürülebilirliğini sağlamak için Projenin ikinci aşamasına geçilmiştir. İkinci faz ise 3.519.712 € harcama ile Temmuz 2012-Mart 2015 tarihleri arasında yürütülmüştür (Yavuzdoğan ve Akın, 2015: 207; İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi, www.icisleri.gov.tr, 2019).

Projenin üç esas amacı bulunmaktadır. Bunlar:

- Demokratik haklar ile kişi hak ve özgürlüklerinin vatandaşlar tarafından kullanımının güvence altına alınması,
- İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki denetim yetkilerinin etkinliğini sağlayarak kurumsal kapasiteyi arttırmak,
- Şeffaf, katılımcı, vatandaş odaklı bir sivil denetim mekanizması oluşturmaktır (Koyuncu, 2010: 113).

Proje, klasik eşleştirme projelerinde olduğu üzere diğer ülkelerde uygulanmakta olan sistemi Türkiye’ye yerleştirmeyi amaçlamakla birlikte bunu

yaparken de tek bir ülke örneğiyle yetinilmemiştir. Proje, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi anlaşmaları tarafından kolluk güçlerinin sivil gözetimiyle ilgili ilke ve standartları belirlemekte olup Türkiye'yi diğer seçilen bazı AB ülkeleri ile sistematik olarak karşılaştırmaktadır. Bu analiz süreci tamamlandıktan sonra karşılaştırılan ülkelerin sivil gözetimle ilgili örnek uygulamaları arasından Türkiye için yararlı olabilecek hususlar ele alınmaktadır (Zabunoğlu, 2016: 471).

Proje kapsamında ilk olarak iç güvenlik kuvvetlerinin sivil gözetimi noktasında ülkemizdeki mevcut durum incelenmiş ve ortaya konulmuştur. Bu inceleme ve analizin yanı sıra diğer ülkelerden uzmanlarla birlikte seçilen ülkelerin yasal bir karşılaştırması yapılmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda iç güvenlik kuvvetlerinin sivil gözetiminin geliştirilmesi için öneriler getirilmiştir. Bunlar (Koyuncu, 2010: 115):

- İç ve dış güvenlik kavramlarının ayırımının çok açık bir şekilde yapılması,
- İç güvenlik sektörünün “bir çatı altında” birleştirilmesi,
- Yargı denetiminin geliştirilmesi,
- Bağımsız sivil otoriteler tarafından yapılan gözetimin arttırılması,
- Yerel güvenlik politikalarının oluşturulmasında vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin de katılımlarını sağlamak için Yerel Güvenlik Komisyonları veya benzeri istişari yapıların oluşturulması,
- İnsan haklarının güvence altına alınması adına AB standartlarına erişmek ve kolluk birimlerinin AB ülkelerindeki eşdeğer kurumlarla bilgi alışverişini sağlamak için Kişisel Veri Koruma Kurumu'nun kurulmasıdır.

İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi'nin I. aşaması sonucunda:

- Hukuki değerlendirme olarak Vali ve Kaymakamların iç güvenlik birimlerinin gözetimi ve insan haklarının korunması ile ilgili mevcut görev ve yetkilerinin derlendiği “Vali ve Kaymakamlar İçin İç Güvenlik Birimlerinin Sivil Gözetimi El Kitabı” hazırlanmıştır. Çok sayıda yasalara dağılmış olan bu yetkiler bir kitapta toplanmıştır.

- İç güvenlik birimlerinin sivil gözetimi kavramı ve vatandaş odaklı güvenlik anlayışı konularında mülki idare amirlerine (80 kişi) eğitim içeren semineri düzenlendi.

- Pilot il olarak seçilen Erzurum, Niğde ve İstanbul'da valilik bürolarının ve seçilmiş ilçe kaymakamlıklarının kurumsal incelemesi yapılarak Fransa örneğine benzer şekilde Yerel Güvenlik Komisyonları kuruldu. İç güvenlik alanındaki görevlerini daha etkin şekilde yerine getirmeleri için vatandaşların ve sivil toplumun katılımını esas alan, Yerel Güvenlik Komisyonları adı altında geçici istişare yapıları oluşturulmuştur. Bu Komisyonlarla valiliklerin yönlendirme ve koordinasyon işlevini arttırmak, düzenli bir şekilde sivil toplum kuruluşlarının katkısını almak ve yerel güvenlik konularında il ve ilçe sınırlarını kapsayan stratejik planların yapılması amaçlanmıştır (Fırat ve Erdem, 2014: 124-125; Koyuncu, 2014: 114; İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi Aşama II, slideplayer.biz.tr, 2019).

Projenin ikinci aşamasında birinci aşamada ele alınmayan merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığı'nın kapasitesinin güçlendirilmesi, Jandarma'nın sivil denetime dahil edilmesi ve iç güvenlik sektörü için yeni bir yasa tasarısı hazırlanması hususları hedeflenmiştir. İlk aşamada belirlenen pilot illerde oluşturulan Yerel Güvenlik Komisyonları güçlendirilerek birinci aşamada üç olan pilot il (Erzurum, Niğde ve İstanbul) sayısının artırılması da hedeflenmiştir. Bunların yanı sıra kişi hak ve hürriyetleri açısından MOBESE uygulamaları ve toplumun birçok kesiminde yer edinen Özel Güvenlik Teşkilatlarının yapısı ve personelinin eğitimiyle ilgili çalışmaların yapılması planlanmıştır (Hakkımızda, www.sivilgozetim.org.tr, 2019).

Proje'nin II. aşamasında faaliyetler üç bileşen çerçevesinde yürütülmüştür. Bunlar; A Bileşeni: Mevzuat Taraması, B Bileşeni: Kapasite Geliştirme, C Bileşeni: Sivil Toplum ve Medya olarak belirlenmiştir. **A Bileşeni**, İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirlerinin kolluk güçleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerini kullanabilmeleri için yasal bir çerçeve oluşturulmasına yöneliktir. Bu kapsamda, mevcut yasalar, İçişleri Bakanlığının yapısı, valilik ve kaymakamlıkların teşkilat yapısı ve görevleri, özel güvenlik sektörünün yapısının incelenmesi ve diğer ülkelerle kıyaslanmasına çalışılmıştır. Etkin bir sivil gözetim ve denetim için *İç Güvenlik Kanun*

Tasarısı Taslağı çalışmaları yürütülmüştür. **B Bileşeni**, AB standartları çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nın ve iç güvenlik birimlerinin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda gerek kurumsal kapasitenin gerek insan kaynaklarının güçlendirilmesine çalışılmıştır. **C Bileşeni** ise, kolluk kurumları üzerinde bağımsız ve daha etkili gözetime sahip olacak bir dizi mekanizmanın kurulması ve sivil toplumla istişare mekanizmalarının güçlendirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda, sivil toplum kuruluşlarının katılımını da sağlayan çeşitli konferans ve eğitim programları düzenlenerek her kesimden paydaşların katılımıyla yerel güvenlik planları oluşturulmuştur (Özgür ve Erciyes, 2017: 100; Akıncı, 2018: 232-233).

Projenin ikinci aşamasında sonuç olarak, düzenlenen eğitim, seminer ve inceleme gezileri yanında yerel güvenlik komisyonları sayısı artmış ve yerel planlar ile İç Güvenlik Kanun Taslağı Tasarısı oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra projenin etki ve katkısıyla sivil gözetimi sağlamak üzere birinci aşamada taslağı oluşturulan ve sonrasında revize edilerek 2016 yılında 6713 sayılı Kanunla kurulan Kolluk Gözetim Komisyonu bulunmaktadır. Son olarak proje kapsamında yapılan çalışmalar neticesinde proje uzmanlarının önerilerinden bazıları faaliyete geçmiştir. Bu öneriler içerisinde yer alan iç güvenliğin denetiminin bağımsız sivil otoriteler tarafından yerine getirilmesi konusunda birtakım ilerlemeler olmuş ve çeşitli mekanizmalar kurulmuştur. Bunlar Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurulu ve yukarıda detaylı açıkladığımız Kolluk Gözetim Komisyonu'dur (Koyuncu, 2010: 115).

Proje'nin üçüncü aşamasına 18 Aralık 2018'te imzalanan sözleşmeyle başlanmış olup uygulama süresi 24 aydır. Projenin üçüncü aşamasında bütçe 5.400.000 Avro olup tamamı AB hibesidir. Projenin Başlangıç Raporu, İller İdaresi Genel Müdürlüğü ve AB Türkiye Delegasyonunun yorumları dikkate alınarak nihai hale getirilmiştir. Bu bağlamda, Proje'nin başlangıç aşaması tamamlanmış olup, Proje faaliyetlerinin hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi için gerekli altyapı çalışmalarına (uzman seçimi, proje ekibinin oluşturulması, görünürlük materyallerinin seçimi) başlanmıştır.

Proje'nin üçüncü aşamasında planlanan temel faaliyetler;

- o İçişleri Bakanlığının iç güvenlik kuvvetlerine yönelik performans değerlendirme sisteminin ve kontrol sisteminin tutarlılığının iyileştirilmesi,
- o İçişleri Bakanlığı bünyesinde "Ulusal Suç Önleme Ofisi"nin oluşturulmasına yönelik taslak yasal çerçeve için öneriler hazırlanması,
- o Yeni kurulan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi'nin AB standartları, uluslararası standartlar ve en iyi uygulamalarla uyum içinde geliştirilmesi amacıyla teknik ve kapasite geliştirme desteğinin sağlanması,
- o Türkiye'deki iç güvenlik kuvvetlerinin gözetimi için beş yıllık organizasyonel strateji oluşturulması,
- o İç Güvenlik Kuvvetleri faaliyetlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından daha etkili biçimde gözetimi için değişiklikler veya eylemler öneren stratejinin hazırlanması,
- o Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarının etkin biçimde kurumsallaştırılmasına yönelik bir Strateji ve Uygulama Planı'nın hazırlanması,
- o Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarının İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak taslak yasal düzenlemeler doğrultusunda ülke genelinde kurulması,
- o Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarında çalışacak kamu görevlilerine yönelik eğitim modüllerinin hazırlanması, periyodik olarak güncellenmesi ve uygulanmasıdır.

3.4. Kolluk Makamı Olarak Mülki İdarenin Sivil Gözetimdeki Yeri

Türkiye'deki iç güvenlik birimlerinin sivil gözetimlerinin farklı şekillerde yapıldığını yukarıda belirtmiştik. Bunlardan birisi de kolluk makamı olan mülki idare amirlerinin (vali ve kaymakam) yerine getirdiği denetim ve gözetimdir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatları olan il ve ilçelerde en yüksek kolluk amiri mülki idare amirleridir. İllerde güvenlik hizmetlerinin en üst sorumlu ve yetkilisi validir. İlçelerde de güvenlik hizmetlerinin sunumu ve kamu düzeninin sağlanmasında

en üst sorumlu kaymakamdır (Özder, 2018: 102). Özellikle önleyici faaliyetler tamamen sivil olan mülki idare amirlerine bırakılmıştır. Bu hususta mülki idare amirleri, karar alma ve bu kararları uygulamak için çeşitli önlemleri hayata geçirmede yetkili kılınmışlardır (Ateş, 2011: 13-14).

3.4.1. Valilerin İç Güvenlik Birimlerinin Gözetimindeki Yeri

Valilerin hukuksal statüleri esas olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kanun uyarınca il genel idaresinin başı ve mercii validir. Valiler Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olup ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Bu sorumluluğun yerine getirilmesi noktasında İl İdaresi Kanun'un 9. maddesine göre genel emirler çıkarabilirler. Adli ve askeri teşkilat dışındaki tüm devlet daire, müessese, özel iş yerlerini ve mahalli idare kuruluşlarını teftiş eder ve denetler. Kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki bu genel yetkilerinin yanı sıra özel olarak kolluk üzerindeki yetkileri İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde sırasıyla açıklanmıştır. Buna göre Valiler ilde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatlarının en üst amiri olarak suç işlenmesini önlemek kamu düzen ve güvenini korumak için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir.

- Valilerin Kolluk Personeli Üzerindeki Gözetimi:

Valilerin personel üzerindeki gözetimi atama, sicil verme, disiplin ve yargılanmaları hususlarında irdelenebilir.

Valiler, İl İdaresi Kanunu'nun 11/Ç maddesi gereği jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk personelinin ast ve üst amirlerinin il içinde olmak koşuluyla yerlerini değiştirebilir hizmetlerin aksamaması için görevlerinden uzaklaştırabilir.

Valiler kolluk birimlerinin disiplin cezaları hususunda daha önce ayrı ayrı düzenlenmiş olan disiplin hükümlerini tek bir mevzuatta toplayan 08.03.2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'a göre işlem yapmaktadırlar. Bu yeni düzenleme ile valiler Kanun'un 13. maddesinde belirtildiği üzere, ildeki emniyet personelinden her rütbe ve derecedekiler hakkında uyarma, kınama ve 15 güne kadar aylıktan kesme cezası verebilirler. Jandarma ve sahil

güvenlik personellerinden her rütbe ve derecedekiler hakkında da aynı şekilde uyarma, kınama ve 15 güne kadar aylıktan kesme cezası verebilir. Sicil verme konusunda valiler ildeki genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amirleridir (Karaosmanoğlu, 2010: 89-90). Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 18. maddesi, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun Ek 2. maddesi ve Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 85. maddesi gereği il merkezindeki jandarma, emniyet ve sahil güvenlik personellerinin görevleriyle ilgili performans değerlendirmesi her yıl sonu itibarıyla valiler tarafından yapılır.

Emniyet, jandarma ve sahil güvenlik personellerinin mülki/idari görevleri nedeniyle yargılanmaları il merkezinde görev yapan jandarma personeli hakkında Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 15. maddesi, sahil güvenlik personeli hakkında ise Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 21. maddesinde belirtildiği üzere 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereği yapılmaktadır. Buna göre il merkezinde görev yapan kolluk personelleri hakkında soruşturma izni vermeye valiler yetkilidir (Karaosmanoğlu, 2010: 88).

- Valilerin Kolluk Personellerinin Faaliyetleri Üzerindeki Gözetimi:

Kolluk birimleri tarafından yürütülen görev, faaliyet ve işlemler üzerinde denetim İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Vali, adli ve askeri teşkilat dışındaki bütün devlet daire, müessese ve işletmeleri ile özel işyerlerini, belediye, köy idarelerini denetler ve teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi ilgili bakanlık müfettişleri veya ilgili dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilir. Ayrıca merkezi idarenin merkez kuruluşlarının ildeki birimleri ile ilgili haberleşme ve yazışmalarının valilik aracılığıyla yapılacağı Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde belirtilmiştir. Bu durum kolluk birimlerinin işlemleri üzerinde valilik denetimini sağlamaktadır. Emniyet ve asayiş işlerinin yürütülmesinde ülke genelinde asayiş saati her gün saat 11:00 olarak belirlenmiştir. Emniyet müdürü ve jandarma komutanı bölgelerinde 24 saat boyunca meydana gelen olayları valilere aktarır. Olaylar hakkında alınan veya alınması gereken teklif ve tedbirler üzerinde konuşulur. Valiler ilgili konular hakkında gerekli talimatlarını verirler. Bu durum da kolluğun yürüteceği faaliyet üzerinde sivil makamın bir gözetimidir (Karaosmanoğlu, 2010: 95-98).

Valilerin kolluk birimlerine, yürütmüş oldukları önleyici kolluk hizmetlerinde yapmış olduklarıyla ilgili olarak emir verme yetkisi bulunmaktadır. Bu emri yerine getirirken kolluk birimleri, her aşamasında rapor verme ve iş başarıldıktan sonra da detaylı bilgi verme yükümlülüğü altındadır. Burada vali tarafından verilen emirlerle, kolluğun yürütmüş olduğu faaliyetlerin insan hakları ihlaline yer vermeden yerine getirilmesi sağlanır ve denetlenir (Karadaş, 2010b: 43-45).

Valilerin kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında oluşabilecek tehdit ve riskler hakkında bilgi toplamak ve istihbari çalışma yapmak için çalışan kolluk birimlerinin bu faaliyetleri üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır. PVSK'nın ek 7. maddesinde 2015 yılında yapılan değişiklikle yürütülen istihbari faaliyetlerin denetimi, sıralı kurum amirleri, mülki idare amirleri, EGM ve ilgili Bakanlık müfettişleri tarafından yılda en az bir kez yapılır denilmektedir. Yapılan denetim sonucunda hazırlanan rapor TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna sunulmaktadır. Bu düzenlemeyle oldukça önemli olan istihbari faaliyetlerin denetimi sivil olan valiler ve parlamento tarafından sağlanmış olmaktadır (Yenisey, 2015: 382-384).

Emniyet personelinin PVSK'nın 16. maddesinin birinci ve beşinci fıkraları arasında düzenlenen zor kullanma yetkileri vardır. Jandarma Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 38. maddesi de jandarmanın zor kullanma yetkisini düzenlemektedir. Zor kullanma, polislin kişilere karşı veya eşya üzerinde doğrudan doğruya bedeni kuvvet veya maddi güç kullanılmasını ifade eder. Kolluğun kuvvet kullanımının makul ve haklı görülebilmesi için üç unsurun birlikte bulunması gereklidir. Bunlar; yasallık, gereklilik ve orantılılıktır. Kolluğun uygulayacağı müdahale seçenekleri, şüphelinin direnme seviyesine göre değişmektedir. Burada kolluk kuvvetlerine, insanların özgürlük alanlarına doğrudan müdahale etme yetkisi veren mülki görevlere ilişkin zor kullanma yetkisinin valiler tarafından yukarıda ifade edilen sınırlar içerisinde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi, insan hak ve özgürlüklerinin kullanımının özgürlük-güvenlik dengesi çerçevesinde tesisi için önemlidir. Valiler, gerekli incelemeyi yaparak ve yasal koşullar oluşmadan zor kullananlara disiplin yaptırımını uygulayabilir (Karadaş, 2010b: 81).

Yukarıda sayılanlar dışında kolluğun başka faaliyetleri üzerinde de valiler tarafından denetim yapılabilir. Bunlar:

- Kolluğun suç öncesi mülki görevi olarak durdurma yetkisi,
- Kabahatler Kanunu'na göre kolluk personellerinin yapmış oldukları,
- Kolluk personelleri tarafından yapılan önleme aramalarının alınan emir doğrultusunda olup olmadığı gibi hususlardan oluşmaktadır.

3.4.2. Kaymakamların İç Güvenlik Birimlerinin Gözetimindeki Yeri

Kaymakamların hukuksal statüleri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kanun uyarınca ilçe idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakamlar Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olup ilçenin genel idaresinden sorumludurlar. Bakanlıkların ihtiyacı kadar ilçe teşkilatları bulunur. Adli ve askeri teşkilatlar dışındakiler kaymakamın emri altındadır. İİK'nun 31/Ç maddesi gereği Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köyleriyle bunlara bağlı olanları denetler ve teftiş ederler. Kaymakamlar görevlerini valilerin denetimi ve gözetimi altında yerine getirirler. Kaymakamların kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki genel yetkileri dışında özel olarak kolluk birimleri üzerindeki yetkileri İİK'nun 32. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre güvenlik yönetimi ilçede kaymakama ait olup ilçedeki genel ve özel tüm kolluk birimlerinin amiri olarak suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenini sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Bu maksatla mevzuat hükümlerinin yürütülmesi için gerekli emirleri verir. Kolluk amir ve memurları verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür (Karaosmanoğlu, 2010: 99).

- Kaymakamların Kolluk Personeli Üzerindeki Gözetimi:

Kaymakamların personel üzerindeki denetimi atama, sicil verme, disiplin ve yargılanmaları hususlarında irdelenebilir.

Kaymakamlar, İl İdaresi Kanunu'nun 32/D maddesine göre ilçedeki genel ve özel kolluk personelinin görev yerlerini valinin onayıyla geçici veya sürekli olarak değiştirebilir.

Kaymakamlar kolluk birimlerinin disiplin cezaları hususunda valilerde olduğu gibi daha önce ayrı ayrı düzenlenmiş olan disiplin hükümlerini tek bir mevzuatta

toplayan 08.03.20018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'a göre işlem yapmaktadırlar. Bu yeni düzenleme ile Kaymakamlar, Kanun'un 13. maddesinde belirtildiği üzere, ilçedeki diğer disiplin amirlerine göre en üst disiplin amiri pozisyonundadır ve disiplin amiri oldukları her pozisyondaki personel hakkında soruşturma açabilmektedir. Emniyet personelinden ilçede görev yapan her rütbe ve derecedekiler hakkında uyarma, kınama ve 10 güne kadar aylıktan kesme cezası verebilirler. Jandarma ve sahil güvenlik personellerinden disiplin amiri olduğu her rütbe ve derecedekiler hakkında da aynı şekilde uyarma, kınama ve 10 güne kadar aylıktan kesme cezası verebilir. Sicil verme konusunda kaymakamlar ilçedeki genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amirleridir (Karaosmanoğlu, 2010: 101-102). Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun Ek 2. maddesi ve Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 85. maddesi gereği ilçe jandarma ve emniyet amirlerinin görevleriyle ilgili performans değerlendirmesi her yıl sonu itibariyle kaymakamlar tarafından yapılır.

Emniyet, jandarma ve sahil güvenlik personellerinin mülki/idari görevleri nedeniyle yargılanmaları ilçe merkezinde görev yapan jandarma personeli hakkında Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 15. maddesi, sahil güvenlik personeli hakkında ise Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 21. maddesinde belirtildiği üzere 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereği yapılmaktadır. Buna göre ilçede görev yapan kolluk personelleri hakkında soruşturma izni vermeye kaymakamlar yetkilidir (Karaosmanoğlu, 2010: 100).

- Kaymakamların Kolluk Personellerinin Faaliyetleri Üzerindeki Gözetimi:

Kolluk birimleri tarafından yürütülen görev, faaliyet ve işlemler üzerinde denetim İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kaymakam, adli ve askeri teşkilat dışındaki bütün devlet daire, müessese ve işletmeleri ile özel işyerlerini, belediye, köy idarelerini denetler ve teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi validen talep edebileceği gibi ilgili bakanlık müfettişleri veya ilgili dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilir. Ayrıca merkezi idarenin merkez kuruluşlarıyla ilçedeki birimleri arasında haberleşme ve yazışmalarının valilik aracılığıyla yapılır. Merkezi idarenin ilçe birimleriyle il

birimleri arasındaki talep niteliği taşımayan ve kaymakamın bilmesini gerektirmeyen yazılar hariç diğerleri kaymakamın aracılığıyla olacağı Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde belirtilmiştir. Bu durum, kolluk birimlerinin işlemleri üzerinde kaymakam denetimini sağlamaktadır. Emniyet ve asayiş işlerinin yürütülmesinde her gün saat 11:00 ülke geneli asayiş saati olarak belirlenmiştir. Emniyet müdürü/amiri ve jandarma komutanı bölgelerinde 24 saat boyunca meydana gelen olayları kaymakama aktarır. Olaylar hakkında alınan veya alınması gereken teklif ve tedbirler üzerinde konuşulur. Kaymakamlar ilgili konular hakkında gerekli talimatlarını verirler. Bu durum, kolluğun yürüteceği faaliyetler üzerinde sivil makamın bir gözetimidir (Karaosmanoğlu, 2010: 103-105).

Kaymakamların kolluk birimlerine emniyet ve asayişin sağlanması konusunda göreve ilişkin emir verme yetkisi bulunmaktadır. Bu emri yerine getirirken kolluk birimleri, her aşamasında rapor verme ve iş başarıldıktan sonra da detaylı bilgi verme yükümlülüğü altındadır. Burada kaymakam tarafından verilen emirlerle kolluğun yürütmüş olduğu faaliyetlerin insan hakları ihlaline yer vermeden yerine getirilmesi sağlanır ve denetlenir (Karadaş, 2010b: 42).

Kaymakamların, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında oluşabilecek tehdit ve riskler hakkında bilgi toplamak ve istihbari çalışma yapmak için çalışan kolluk birimlerinin bu faaliyetleri üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır. PVSK'nın ek 7. maddesinde 2015 yılında yapılan değişiklikle yürütülen istihbari faaliyetlerin denetimi sıralı kurum amirleri, mülki idare amirleri, EGM ve ilgili Bakanlık müfettişleri tarafından yılda en az bir kez yapılır denilmektedir. Yapılan denetim sonucunda hazırlanan rapor TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna sunulmaktadır. Bu düzenlemeyle oldukça önemli olan istihbari faaliyetlerin denetimi sivil olan mülki amirler ve parlamento tarafından sağlanmış olmaktadır (Yenisey, 2015: 382-384).

Emniyet personelinin, PVSK'nın 16. maddesinin birinci ve beşinci fıkraları arasında düzenlenmiş olan zor kullanma yetkileri vardır. Jandarma Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 38. maddesi de jandarmanın zor kullanma yetkisini düzenlemektedir. Zor kullanma, polisin kişilere karşı veya eşya üzerinde doğrudan doğruya bedeni kuvvet veya maddi güç kullanılmasını ifade eder. Kolluğun kuvvet kullanımının makul

ve haklı görülebilmesi için üç unsurun birlikte bulunması gereklidir. Bunlar; yasallık, gereklilik ve orantılılıktır. Kolluğun uygulayacağı müdahale seçenekleri, şüphelinin direnme seviyesine göre değişmektedir. Burada kolluk kuvvetlerine, insanların özgürlük alanlarına doğrudan müdahale etme yetkisi veren mülki görevlere ilişkin zor kullanma yetkisinin kaymakamlar tarafından yukarıda ifade edilen sınırlar içerisinde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi, insan hak ve özgürlüklerinin kullanımının özgürlük-güvenlik dengesi çerçevesinde tesisi için önemlidir. Kaymakamlar, gerekli incelemeyi yaparak ve yasal koşullar oluşmadan zor kullananlara disiplin yaptırımını uygulayabilir (Karadaş, 2010b: 81).

Yukarıda sayılanlar dışında kolluğun başka faaliyetleri üzerinde de kaymakamlar tarafından denetim yapılabilir. Bu faaliyetlerden bazıları:

- Kolluğun suç öncesi mülki görevi olarak durdurma yetkisi,
- Kabahatler Kanunu'na göre kolluk personellerinin yapmış oldukları,
- Kolluk personelleri tarafından yapılan önleme aramalarının, alınan emir doğrultusunda olup olmadığı gibi hususlardan oluşmaktadır.

3.5. Ülke Uygulamaları Karşılaştırıldığında Türkiye'deki Sivil Gözetimin Yeri

Seçilmiş ülkelerdeki kolluk birimleri ve sivil gözetimleri ile Türkiye'deki kolluk ve sivil gözetimleri karşılaştırmalı bir şekilde açıklanacaktır. Bu hususta belirlenen ve karşılaştırılacak konular tablolar halinde aşağıda anlatılacaktır.

Tablo 1: Kolluk Birimlerinin Karşılaştırılması

	İNGİLTERE	FRANSA	İSPANYA	TÜRKİYE
İç-Dış Güvenlik Ayrımı	Anayasada ayırım var. Polis ve ordu ayrı olup jandarma gibi teşkilat yoktur.	Anayasada İç-dış güvenlik tanımı yoktur.	Anayasada İç ve dış güvenlik tanımı ayrı bir şekilde belirtilmiştir.	Anayasada İç ve dış güvenlik tanımı yoktur
Kolluk Yapılanmasının Çeşitliliği	Tek tip kolluk sistemi bulunmaktadır.	İkili yapılanma (yerel birimlere ait kolluk vardır)	İkili yapılanma vardır (izin verilen bölgelerde polis teşkilatı vardır)	İkili yapılanma vardır (Yerel birimlere ait kolluk vardır)
Kolluk Birimlerinin Yerele Ya Da Merkeze Bağlı Olup Olmadığı	Kolluk birimi tek bir merkeze bağlı değildir. İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler ve Yerel Polis Sorumluları arasında ortaklaşa yönetilmektedir.	Polisler, Ulusal Emniyet Genel Müdürlüğüne; Jandarmalar, Ulusal Jandarma Genel Müdürlüğüne bağlıdır. Genel Müdürlerin ikisi de İçişleri Bakanına bağlıdır.	Polisler, Ulusal Polis Genel Müdürlüğüne; Jandarmalar, Sivil Muhafız Genel Müdürlüğüne bağlıdır. Genel Müdürler, Güvenlik Devlet Sekreterine; Sekreter ise İçişleri Bakanına bağlıdır.	Polisler, Emniyet Genel Müdürlüğüne; Jandarmalar, Jandarma Genel Komutanlığına bağlıdır. Genel Müdür ve Genel Komutan İçişleri Bakanına bağlıdır.
Kolluk En Üst Amirlerinin Atanma Şekli/ Bağlı Olduğu Yer	İl Emniyet Müdürleri “County Police” yerel polis otoritesinin teklifiyle İçişleri Bakanı tarafından atanır/Londra İl Emniyet Müdürü hariç kolluğun Emniyet Genel Müdürlüğü gibi merkezi bir birime bağlılıkları yoktur.	Ulusal Polis Genel Müdürü ve Ulusal Jandarma Genel Müdürü İçişleri Bakanının onayı Bakanlar Kurulu’nun kararıyla atanır/ İçişleri Bakanlığına bağlıdır.	Ulusal Polis Genel Müdürü, İçişleri Bakanının teklifi Bakanlar Kurulu kararıyla; Sivil Muhafız Genel Müdürü, İçişleri ve Savunma Bakanının ortak teklifi Bakanlar Kurulu kararıyla atanır/ İçişleri Bakanlığına bağlıdır.	Emniyet Genel Müdürü ve Jandarma Genel Komutanı Cumhurbaşkanı’nın kararıyla atanır/ İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

Tablo 1’den görüleceği gibi İngiltere, Fransa, İspanya ve Türkiye’nin kolluk birimlerinin karşılaştırılması belirli konular üzerinden yapılmıştır. Bunlardan detaylı bahsedecek olursak;

Ülkelerde güvenlik kavramı ayrımı çeşitlilik göstermektedir. İspanya’da özgürlükler anayasanın özünü meydana getirmekte olup “Devlet Güvenliği” kavramından “Vatandaş Güvenliği” kavramına geçilmiştir. Burada iç ve dış güvenlik birbirinden açık bir şekilde ayrılmış ve tanımlanmıştır. Dış güvenlik ordunun temel görevi sayılırken iç güvenliğin sağlanması iç güvenlik birimlerine verilmiştir. Bu husus yazılı bir anayasası olmasa da İngiltere içinde aynı durum söz konusudur. Bunun yanında Türkiye ve Fransa anayasasında iç ve dış güvenlik ayrımı yapılmamıştır (Karadaş, 2010a: 13-14).

Kolluk yapılanmaları açısından ülkeler karşılaştırıldığında İspanya, Fransa ve Türkiye’de görev yapılan bölgelere göre belirlenen ikili yapılanma söz konusu iken İngiltere’de tüm bölgeler için tek tip kolluk bulunmaktadır. İngiltere’de tüm ülke genelinde iç güvenlikten polis sorumludur. İç güvenlik İçişleri Bakanlığı, yerel polis otoriteleri ve yerel polis sorumluları (emniyet müdürleri) arasında dengelendiği üçlü bir yapılanmanın kontrolünde 43 polis biriminden meydana gelmekte olup jandarma gibi bir yapılanma yoktur (Yavuzdoğan, 2012: 1234). Fransa’da iç güvenlikten sorumlu polis ve jandarmadır. Bunların yanı sıra belediye polisi (zabıta) bulunmaktadır. Ancak bu sadece belediye kolluk gücünü ifade eder, suç soruşturması ve tutuklama yapamaz. Bu hususta polis ve jandarma birimlerine yardımcı olurlar (Atak ve Ekici, 2012: 106). İspanya’da da ikili yapılanma vardır. İçişleri Bakanlığı’na bağlı polis ve sivil muhafız teşkilatı bulunmaktadır. Fransa örneğinde olduğu gibi belediyelere ait yerel polisler de bulunmaktadır. Sınırları içerisinde zabıta görevlerini yapar. Fransa’dan farklı olarak şüphelileri tutuklayabilir ancak soruşturma yapamaz. Ayrıca İspanya’da bulunan özerk bölgeler, kendi sınırları içerisinde faaliyet göstermek üzere kendi bölge polis teşkilatlarını oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Bu polisler ulusal polis teşkilatıyla iş birliği içerisinde çalışır (Kıvrak, 2008: 117). Türkiye’de ise kolluk yapılanması, Fransa ve İspanya örneğinde olduğu gibi ikili bir yapılanmaya sahiptir. İl ve ilçe merkezlerinde güvenliğin sağlanmasından polis, bunun dışında kırsal bölgelerde ve köylerde güvenliğin sağlanmasından jandarma sorumludur.

Bunların yanı sıra belediyelerin görev alanlarında faaliyet gösteren zabıta birimleri de vardır.

Belirlenen ülkelerin kolluk birimlerinin yerele ya da merkeze bağlı olup olmadığı hususuna bakacak olursak; İngiltere’de polis birimi tek bir merkeze bağlı değildir. İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler ve yerel polis sorumlularının polis üzerinde yetkileri vardır. İçişleri Bakanı iç güvenlikten sorumlu olsa da operasyonel olarak polisin yöneticisi değildir. Daha çok idari ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Fransa, İspanya ve Türkiye’de ise ikili yapılanmaya sahip olan kolluk birimleri kendi merkezi birimlerine bağlı olarak görev yaparlar. Fransa’da polisler “Ulusal Emniyet Genel Müdürlüğüne”, jandarma ise “Ulusal Jandarma Genel Müdürlüğüne bağlıdır. Bu genel müdürlükler ise İçişleri Bakanlığı uhdesinde görevlerini yürütmektedir (Atak ve Ekici, 2012: 106). İspanya’da polisler “Ulusal Polis Genel Müdürlüğüne”, sivil muhafız birlikleri “Sivil Muhafız Genel Müdürlüğüne” bağlıdır. İspanya’da diğer ülkelerden farklı olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve güvenliğin merkezdeki başı olan “Devlet Güvenlik Sekreteri” bulunmaktadır. Bahsedilen genel müdürlükler bu genel sekreterliğe bağlı olarak görevlerini yerine getirirler. Devlet Güvenlik Sekreteri ise İçişleri Bakanı’na bağlıdır. Türkiye’de ise Fransa’ya benzer şekilde polisler merkezde “Emniyet Genel Müdürlüğüne”, jandarma “Jandarma Genel Komutanlığına” bağlıdır. Bunlar görevlerini ise İçişleri Bakanlığı uhdesinde yürütmektedirler.

Ülkelerdeki kolluk birimlerinin en üst amirlerinin atanma şekli ve bağlı oldukları birim konusunda İngiltere’de “County Police” denilen ve coğrafi olarak ayrılmış 42 tane il müdürlüğü bulunur. Bunlar yerel polis otoritelerinin teklifiyle İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. “Metropolitan Polisi” olarak adlandırılan Londra emniyet müdürü diğer 42 müdürden farklı olarak İçişleri Bakanı’na doğrudan bağlı ve Bakan’ın teklifi Kraliçe’nin onayıyla atanmaktadır. 42 emniyet müdürlüğünün bağlı olduğu merkezi bir birimde bulunmamaktadır (Yavuzdoğan, 2012: 1235-1236). Fransa’da polis biriminin en üst amiri olan “Ulusal Polis Genel Müdürü” ile jandarma biriminin en üst amiri olan “Ulusal Jandarma Genel Müdürü” bakanlar kurulu kararıyla atanmaktadır. Bunlar İçişleri Bakanı’na bağlı olarak görev yaparlar (Atak ve Ekici, 2012: 106). İspanya’da, Fransa’dan farklı olarak Ulusal Polis

Genel Müdürü İçişleri Bakanı, Sivil Muhafız Genel Müdürü İçişleri ve Savunma Bakanlığı'nın ortak teklifleri üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadır. Burada savaş ve sıkıyönetim zamanlarında savunma bakanlığına bağlı olarak görev yapması Sivil Muhafız Genel Müdürünün atanmasında da etkili olmuştur (Altundaş, 2013: 432). Türkiye'de ise kolluk birimlerinin en üst amiri olan Emniyet Genel Müdürü ve Jandarma Genel Komutanı yeni hükümet sistemi sonrası çıkan 10.07.2018 tarih ve 3 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu birimler görevlerini ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı yürütmektedir.

Görüldüğü üzere kolluk birimleriyle alakalı ülke uygulamalarında birtakım farklılıklar bulunsa da İngiltere hariç genel olarak karşılaştırılan ülkelerde benzerlik bulunmaktadır. Kolluk birimlerinin görev alanlarının coğrafi olarak bölündüğü ve merkezi bir yapılanmaya bağlı olarak hizmet ettiği görülmektedir. Kırsal bölgelerde görev yapan jandarma, sivil muhafız birliklerinin askeri nitelikte görevleri bulunsa da bağlı oldukları bakanlık İçişleri Bakanlığı'dır. Bu husus Türkiye'de 668 sayılı KHK ile Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 4. maddesinde 2016 yılında yapılan değişiklikle sağlanmıştır.

Tablo 2: Sivil Gözetim Sistemleri Açısından Karşılaştırma

	İNGİLTERE	FRANSA	İSPANYA	TÜRKİYE
Sivil Gözetimi Sağlayan Mekanizmalar	Bağımsız Polis Davranışları Ofisi (IOPC), Kraliyet Polis Müfettişliği (HMIC).	Parlamento içerisindeki soruşturma komisyonları, Genel İdari Müfettişler (IGA), Hakların Savunucusu (Défenseur des droits).	Halkın Savunucusu (Defensor del Pueblo), Güvenlik Personeli ve Hizmetleri Müfettişliği (IPSS).	Parlamento içerisinde yer alan komisyonlar, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kolluk Gözetim Komisyonu.
Bağımsız Sivil Gözetim Mekanizmasının Olup Olmadığı Varsa Bağlı Olduğu Bakanlık ve Yapısı	Bağımsız sivil denetim mekanizması vardır. Hükümet dışı bağımsız bir yapıya sahiptir. Yapı olarak Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı ve Bölge Müdürlüğünden oluşur.	Bağımsız sivil denetim mekanizması vardır. Anayasal bağımsız bir kurumdur. Yönlendirilemez ve talimat almaz. Parlamento'ya karşı sorumludur. Yapı olarak Hakların Savunucusu ve üç yardımcısından oluşur.	Anayasal bağımsız ve tarafsız denetim mekanizması vardır. Yönlendirilemez ve talimat almaz. Yapı olarak Yüksek Komiser ve iki yardımcısı bulunmaktadır.	Bağımsız olarak görev yapacağı kuruluş Kanununda yer almakta olan Kolluk Gözetim Komisyonu bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul olarak görev yapar.
Şikayet Başvurularının Nasıl Yapılacağı	IOPC'ye direkt Yerel Polis Birimlerine, IOPC sitesi üzerinden şikayet formu ile olabilmektedir.	Ülke genelindeki temsilciler aracılığıyla, internet sitesindeki formun doldurulmasıyla, Paris'teki merkezine posta yoluyla yapılabilir.	İnternet, posta, e-posta veya şahsen yapılabilmektedir.	Mülki makamlara, kolluk birimlerine ve bağlı kuruluşlara elden yazılı dilekçeyle veya sözlü olarak, telefon, faks, e-posta, mektup ile yapılabilmektedir.
Başvuruların Ücretli Olup Olmadığı	Başvurular ücretsizdir.	Başvurular ücretsizdir.	Başvurular ücretsizdir.	Gözetim Komisyonuna iletilecek başvurular ücretsizdir.
Başvurular İçin İdari Yolların Tüketilip Tüketilmeyeceği	Direkt IOPC'ye başvuru yapılabilir.	Hakların Savunucusu'na başvuru yapmadan önce idari yollar tüketilmelidir. Ancak çocuk hakları ve güvenlik güçlerinin uygulamalarına ilişkin başvurularda bu şart aranmaz.	Başvurular, öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde yapılabilir.	Kolluk Gözetim Komisyonu'nun ilgili mevzuatı kapsamında olan hususlarda direkt başvuru yapılabilir.
Başvuru Sonucu Alınan Kararların Bağlayıcı Olup Olmadığı	Tavsiye niteliğinde kararlar alır. Bağlayıcı değildir. Ancak raporlarında alınan kararlara uymayanları ilan ederek kamuoyu baskısı oluşturur.	Tavsiye niteliğinde karar alır.	Başvuru sonucu alınan kararlar bağlayıcı değildir. Yıllık ve özel raporlarla kararlara uymayanlar ilan edilerek kamuoyu baskısı oluşturulur.	Kolluk Gözetim Komisyonu'nun kolluk personeline ilişkin almış olduğu kararlar bağlayıcıdır.

Belirlenen ülkeler arasında kolluğun sivil gözetimlerini sağlayan mekanizmalar ve bunlar hakkında karşılaştırmalı bilgiler verilecektir.

Öncelikli olarak ifade etmek gerekir ki Tablo 2’den de görüleceği üzere kolluk birimlerinin sivil makamlarca yürütmüş oldukları faaliyetleri denetleyen çeşitli mekanizmalar bulunmaktadır. Bunlardan bazıları tamamen bağımsız, bazıları belirli Bakanlıklar altında kurulan komisyon, müfettişlik vb. yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu hususta her ülkede kolluk birimlerinin faaliyetlerini denetleyen tek bir mekanizmanın bulunmadığını da ifade edebiliriz. Parlamento içerisinde oluşturulan komisyonlar, yürütme içerisinde oluşturulan idari müfettişlikler ve bağımsız kurum ya da kuruluşlar ve yargının yürütmüş olduğu suçların soruşturmaları bu mekanizmalardan sayılabilir. Burada kolluk faaliyetlerinin denetimi ile direkt alakalı ve bağımsız olarak faaliyetlerini yürüteceği ilgili mevzuatında yazan mekanizmaları karşılaştırmalı olarak açıklayacağız.

İngiltere’de sivil gözetimi sağlayan mekanizma olarak 2004 yılında “Bağımsız Polis Şikayet Komisyonu (IPCC)” kurulmuştur. Bu mekanizma 2017 yılında Polis ve Suç Kanunu ile değişikliğe uğramış ve “Bağımsız Polis Davranışları Ofisi (IOPC)” adını almıştır. Ofis, kolluk personelinin görevleri esnasında yapmış olduğu kötü davranışlar sonucu ortaya çıkan hak ihlallerini denetlemektedir. Bu Ofis’in dışında polis hizmetinin ulusal düzeyde stratejik planlamasını denetleyen ve İçişleri Bakanlığı’na tavsiyelerde bulunan, polis teşkilat ve hizmetlerinin gelişmesine katkı sağlayan Kraliyet Polis Müfettişliği bulunmaktadır (Karadaş, 2010a: 44). Fransa’da kolluk faaliyetlerini denetleyen kendi kolluk müfettişlikleri olduğu gibi kolluk dışında olup İçişleri Bakanlığı bünyesinde görev yapan Genel İdari Müfettişlik (IGA)’te bulunur. 1973 yılında “Arabulucu” ismiyle kurulan, 2008 yılında anayasal bir hüviyet kazanan ve 2011 yılında yapılan değişiklikle de benzer konularda denetim yapan birçok komisyon ve kurumu bünyesine katan “Hakların Savunucusu” adıyla bağımsız bir denetim mekanizması oluşturulmuştur. Birçok konuda denetim yetkisine sahip olan Hakların Savunucusu, güvenlik hizmetlerinin sunulmasında yaşanan sorunlarla da ilgili gerekli incelemeleri yapabilmektedir. İspanya’da polis ve jandarmanın personel ve hizmetleri ile ilgili Devlet Güvenlik Sekreteri’ne bağlı “Güvenlik Personeli ve Hizmetleri Müfettişliği” adında ortak bir teftiş birimi bulunur. Eşitlik, işkence ve kötü

muamele, ayrımcılık gibi konularda da görev yapan kolluk faaliyetleri üzerinde denetim yetkisine haiz ‐Halkın Savunucusu‐ adında ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. İspanya’da ombudsmanlık kurumu 1978 yılındaki anayasa değişikliğinde kurulmuş olup temel görevi, kişi haklarının korunması ve idarenin faaliyetlerini denetlemektir (Bustamante, 2013: 40-41). Türkiye’de de diğer ülkelerde olduğu gibi kolluk faaliyetleri üzerinde denetim sağlayan parlamento içerisinde kurulan komisyonlar, ombudsmanlık olarak 2010 yılında anayasa değişikliğiyle kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu ve İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında AB projeleri kapsamında başlatılan çalışmalar sonucunda 2016 yılında 6713 sayılı kanun ile kurulan ‐Kolluk Gözetim Komisyonu‐ bulunmaktadır. Bunlar içerisinde direkt kolluk davranışlarını inceleme görevi olan ve bu görevlerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yürüten Kolluk Gözetim Komisyonu’dur.

Yukarıda açıklanan sivil denetim mekanizmalarının bağımsız olarak mı bir yere bağlı olarak mı görev yaptıkları hususunda kıyaslama yapacak olursak; İngiltere’de bulunan Bağımsız Polis Davranışları Ofisi hükümet dışı bağımsız bir kuruluş olarak görev yaparken, Fransa ve İspanya’da farklı isimlerde olan ombudsmanlık kurumları anayasal olarak görevlerini yürütürken bağımsız olup parlamentoya karşı sorumludurlar (Gül ve Kılıç, 2016: 193; Güler, 2013: 16). Türkiye’de ise Kolluk Gözetim Komisyonu, anayasada yer alan bir denetim mekanizma değildir. Komisyonun, 6713 sayılı kuruluş kanununda görevleri ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği yazmaktadır. Ayrıca Kolluk Gözetim Komisyonu, diğer ülke örneklerinden farklı olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan sürekli bir kurul olarak kurulmuştur.

Ülke örneklerinde, kişilerin kolluğun şikayet konusu faaliyetlerine ilişkin belirtilen mekanizmalara başvurularının nasıl olacağına baktığımızda İngiltere’de şikayet, yerel polise yapılabileceği gibi direkt olarak Bağımsız Polis Davranışları Ofisine de yapılabilir. Bunun yanında Ofis’in internet sitesinde yer alan şikayet formu doldurularak da şikayet iletilebilir. Şikayetler olayın meydana geldiği tarihten itibaren 12 ay içerisinde yapılmalıdır. Yerel polise yapılan ve Ofis’in soruşturma kapsamında olan şikayetler sisteme kaydedilerek polis birimlerince Bağımsız Polis Davranışları Ofisine iletilir (Yavuzdoğan, 2012: 1244). Fransa’da şikayet başvuruları ülke

genelinde bulunan temsilcilikler aracılığıyla, internet sitesindeki şikayet başvuru formunu doldurarak ya da Paris'te bulunan Hakların Savunucusu merkezine posta yoluyla yapılabilir. İngiltere'den farklı olarak yapılacak başvurularda zamanaşımı söz konusu değildir (Gül ve Kılıç, 2016: 196-197). İspanya'da şikayetler Halkın Savunucusu'na posta, e-posta ya da direkt olarak yapılabilir. İngiltere'deki gibi başvurular en fazla bir yıl içerisinde yapılmalıdır (Karcı, 2010: 41; Bustamante, 2013: 36). Türkiye'de ise kolluk birimlerinin davranışlarına yönelik başvurular Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 61. maddesinde belirtildiği üzere; mülki makamlara, kolluğun merkez veya taşra birimlerine yazılı dilekçe ya da sözlü olarak direkt yapılabileceği gibi telefon, faks, e-posta, Komisyon'un internet sitesindeki başvuru formunun doldurulması suretiyle de yapılabilir. Yönetmelikte şikayet başvuru süresi ya da zamanaşımı süresinden bahsedilmemektedir. Ayrıca görüleceği üzere denetim mekanizmalarına başvuru yolları Türkiye'de diğer ülkelere göre daha çeşitlidir.

Şikayet sistemlerine başvuruların ücretsiz olup olmadığı hususunda ülkeleri karşılaştığımızda dört ülkenin hepsinde de başvuruların ücretsiz olduğu Tablo 2'den anlaşılmaktadır.

Kolluğun sivil gözetimini sağlayan mekanizmalara başvuru yapmadan önce idari yolların tüketilip tüketilmemesi hususuna bakacak olursak; İngiltere'de Bağımsız Polis Davranışları Ofisi'ne, İspanya'da Halkın Savunucusu'na ve Türkiye'de Kolluk Gözetim Komisyonu'na ilgili konularda başvurmadan önce herhangi bir idari yolun tüketilmesi gerektiği hususu bulunmamaktadır. Fransa'da ise Hakların Savunucusu'na başvuru yapılmadan önce idari yolların tüketilmesi gerekmektedir. Ancak Organik Kanunu'nda yapılan değişiklikle çocuk hakları ve güvenlik güçlerinin davranışlarına ilişkin başvurularda bu idari yolun tüketilmesi şartı aranmamaktadır (Şahin, 2018: 105).

Son olarak ülkelerdeki sivil gözetim mekanizmalarının almış olduğu kararların bağlayıcılığı hususunda karşılaştırma yaptığımızda İngiltere'de Bağımsız Polis Davranışları Ofisi'nin aldığı kararlar tavsiye niteliğinde olup bir mahkeme gibi görev yapmamaktadır. Ancak disiplin, rehberlik ve denetim kurumu olarak çalışan Ofis,

polisin yanlış metot, usul ve politika uyguladığı kanaatine varırsa bunu düzeltmesini isteyebilir. Hatta açık bir suç unsuru oluştuğunu tespit ederse savcılığa bunu bildirmektedir. Her ne kadar verdiği kararlar tavsiye niteliğinde olsa da Ofis, kararlarına uymayanları yazılı raporlarında belirterek bu birimler üzerinde kamuoyu baskısı oluşturabilmektedir (Erzurumluoğlu, 2009: 51). Fransa'da Hakların Savunucusu, şikayet başvurusu sonucu hak ve özgürlükleri korumak, ihlallerin ortaya koyduğu zararları ortadan kaldırmak için kurum ya da kişilere tavsiyelerde bulunur. İlgili kurum ya da kişiler tavsiyeler üzerine yaptıkları işlemleri belirtilen süre zarfında Hakların Savunucusu'na bildirir. Geri bildirim yapılmaması ya da tavsiyelere uygun işlem yapılmaması halinde ilgili kurum ya da kişinin vermiş olduğu cevabı da içerecek şekilde bunu rapor halinde kamuoyuna açıklar. Savunucu ayrıca gerekli tüm tedbirlerin alınması hususunda mahkemeye başvurabilir (Gül ve Kılıç, 2016: 191-198). Görüldüğü üzere Fransa'da alınan kararlar her ne kadar bağlayıcı olmasa da Hakların Savunucusu'nun kamuoyu baskısı ve mahkemeye başvurma gibi kararlarının uygulanması için etkin yolları bulunmaktadır. İspanya'da yapılan başvurular sonucu Halkların Savunucusu'nun yetkiyi kötüye kullanma, keyfilik, kamu görevlisinin ihmali vb. durumlardan dolayı vermiş olduğu kararlar tavsiye niteliğindedir. Her ne kadar bağlayıcı olmasa da Fransa örneğinde olduğu gibi basın yoluyla kamuoyu oluşturarak ilgili idare üzerinde etki yapabilmektedir. Bundan dolayı İspanya'da alınan kararlara uyma oranı % 70 civarındadır (Akın, 2014: 93). Türkiye'de ise Kolluk Gözetim Komisyonu, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen ve disiplin cezasını gerektiren eylem ve davranışları öğrenmesi üzerine Kurul Başkanlığından 30 gün içerisinde soruşturma açılmasını isteyebilir. Komisyon, adli soruşturmayı gerektiren bir suç işlendiğini ihbar, şikayet, bilgi ve belgelere dayalı bir şekilde öğrendiği zaman da Kurul Başkanlığına bunu ileterek 4483 sayılı kanun kapsamında ilgili işlemin yapılmasını, genel hükümlere ilişkin suçlarla ilgili de Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmasını sağlar. Yetkili merciler, 4483 sayılı kanun kapsamında yapılanlar hakkında yedi iş günü içinde Kurul Başkanlığına bilgi verir. Ayrıca mülkiye müfettişleri ve kolluk birimlerinin denetim elemanları tarafından yapılan inceleme, araştırma ve teftiş görevleri sonucunda düzenledikleri raporlar, Komisyon tarafından görüşülür ve alınması gereken ilave tedbirlere ilişkin önerileri de içerecek şekilde Bakanlık makamına sunulur. Bakanlık makamınca nihai karar verildikten sonra yetkili

birimler tarafından bu kararlar ivedilikle yerine getirilir ve yapılan işlem sonucundan da Kolluk Gözetim Komisyonu Başkanlığına bilgi verilir. Komisyon böylece verdiği kararların takibini yapar ve bunların uygulanmamasından İçişleri Bakanlığı merkez ve bağlı birimleri ile vali ve kaymakamlar sorumlu tutulmaktadır. Burada Komisyon bazı uygun görülen inceleme, araştırma raporlarını da kamuoyu ile paylaşır. Komisyon'un kolluk eylem, davranış ve tutumlarından dolayı gelen ihbar, şikayet ya da re'sen öğrenmesinden sonra yapacağı soruşturmalar sonucu verdiği kararların bağlayıcı olduğunu görmekteyiz.

Tüm bu karşılaştırmalardan sonra Türkiye'deki Kolluk Gözetim Komisyonu'nun İngiltere'deki Bağımsız Polis Davranışları Ofisi'nin çalışma şekline benzer olduğunu; Fransa ve İspanya'daki mekanizmaların (ombudsman olarak da ifade edilebilir) ise Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzer bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. İngiltere'de güvenilirliği yüksek olan Bağımsız Polis Davranışları Ofisinin verdiği kararlar Türkiye'deki gibi bağlayıcı olmasa da açıklanan raporlarla kamuoyunda baskı oluşturabilmektedir. Türkiye'de bu mekanizmanın İngiltere'den farklı olarak kararlarının net bir şekilde bağlayıcı olmasındaki faktör Bakanlık bünyesinde sürekli kurullar içerisinde yer alan bir Komisyon olmasıdır. Bu durum, verilen kararların daha etkili bir şekilde uygulanmasını sağladığından olumlu olarak değerlendirilebilir ancak kararların tarafsız, bağımsız ve objektif bir şekilde değerlendirilerek alınmasını zorlaştırması da mümkün olabilir. İngiltere'de Bağımsız Polis Davranışları Ofisine olan güvenilirliğin aynı şekilde Türkiye'de oluşturulan Kolluk Şikayet Gözetim Komisyonu hakkında da oluşup oluşmayacağını alacağı kararlara bağlı olarak ilerleyen süreçlerde değerlendirmek mümkündür.

SONUÇ

Güvenlik ihtiyacı insanlık tarihinin olmazsa olmaz konusu olmuş olup devletlerin öncelikli görevleri arasında her zaman yerini korumuştur. Güvenlik ihtiyacının içeriği ekonomik, siyasi, teknolojik değişimler ve küreselleşme ile farklılaşsa da önemi her geçen gün artmıştır. Günümüzde yeni güvenlik anlayışı askeri tehditlerin yanı sıra uluslararası göç, uyuşturucu ve kaçakçılık gibi askeri olmayan durumları da kapsamaktadır. Devletler toplum içerisinde kamu güvenliğini, düzenini, disiplinini sağlamak ve suç işlenmesini önlemek için teşkilatlar kurmuşlardır. Bu oluşumların yapısına bakıldığında iki modelin benimsendiği görülmektedir. Bunlar tekli ve çoklu sistemlerdir. Bazı devletler güvenliğin sağlanmasında coğrafi bölge ayırımına gitmeksizin tek bir teşkilat yapısını tercih etmişlerdir. Bazı devletler ise kent ve kırsal ayrımı yaparak çoklu sistemi tercih etmişlerdir. Türkiye çoklu sistemi tercih eden devletler arasında yer almaktadır.

Ülkemizde kamu düzeninin korunması, güvenliğin sağlanması ve suç oluşması durumunda suçluların tespiti için yürütülen kolluk faaliyetleri polis ve jandarma birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye’de kurulan bu teşkilatlar aracılığıyla ülke genelinde kamu düzeninin sağlanmasından İçişleri Bakanlığı sorumlu ve yetkilidir. İl İdaresi Kanunu ve güvenlikle ilgili diğer mevzuatlara göre il ve ilçelerde bu düzenin sağlanmasından da mülki idare amirleri yani vali ve kaymakamlar sorumludur.

Köklü bir geçmişe sahip çeşitli isimlerle günümüze kadar gelen mülki idare sisteminde yer alan vali ve kaymakamların kolluk teşkilatları üzerinde çok sayıda kanun ve yönetmelikten kaynaklanan yetkileri vardır. Bu yetkilerin temel hukuki dayanağı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’dur. Bu kanuna göre mülki idare amirleri genel ve özel kolluğun en üst hiyerarşik amiri olarak kolluğu denetleme, koordine etme, sicil verme ve disiplin cezası verme gibi fonksiyonlara sahiptirler. Kolluk hizmetlerinin uygulamasından kolluk makamı olarak sorumlu olan vali ve kaymakamlar, kamu düzeninin sağlanmasında herhangi bir zafiyetin oluşmaması için gerekli tedbiri alacağı gibi bunu uygulayan kolluğun faaliyetlerinde de insan haklarını ihlal eden bir durumun meydana gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar. Şöyle ki zor kullanma ve insanların hakları üzerinde sınırlayıcı yetkisi olan kolluğun etkin ve verimli bir şekilde denetim

ve gözetim altında bulundurulması ve bu gücünü doğru bir şekilde kullanıp kullanmadığının kontrolü için mekanizmalar gerekmektedir. Modern demokrasiye sahip diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kolluk birimlerinin kendilerinden olmayanlar tarafından gözetim altında bulundurulması eğilimi gittikçe artmaktadır.

Kolluk birimlerinin kurum içi soruşturmaları, soruşturmayı yürütenlerin hem aynı meslek grubundan olması hem de kurum itibarının korunması gerektiği düşüncesinden ötürü yeterli inceleme yapılmadan sonlandırılabilir. İç denetimin bu hususta yeterli olmayışı ve bu tür olumsuzlukları gidererek kolluk birimleri üzerinde oluşabilecek haksız iddialara karşı da etkili bir sivil gözetim şarttır. Kolluk birimlerinin faaliyetlerinin demokratik denetimi bu kurumların güvenilirliklerinin korunması ve demokrasinin sağlıklı işlemesi için de önemlidir.

Türkiye’de iç güvenlik birimleri, görevlerini yerine getirirken belli kurallar çerçevesinde hareket etmek zorundadırlar. Bu kurallara uygun hareket edip edilmediği belirli iç birimlerince ya da dış kurumlarca denetlenmektedir. Kolluk birimlerinin sivil gözetimleri dikey ve yatay gözetim olarak ayrılmakta olup parlamentonun, müfettişlerin, mülki amirlerin denetimleriyle birlikte kamu denetçisi, bağımsız kolluk şikayet komisyonları ve sivil toplum kuruluşlarının gözetime katılmalarını da içermektedir. Böylelikle güvenlik politikalarının oluşumuna, hesap verebilirliğe ve şeffaflığa katkı sağlanmış olacaktır. Ayrıca idareciler, kolluk birimleri ve toplum sivil gözetimi ne kadar benimserse o kadar etkinliği artacaktır.

Türkiye’de Avrupa Birliğine üyelik sürecinde kolluk kuvvetlerinin kendi iç mekanizmaları ile personelinin davranışları üzerindeki kontrolünün yetersizliği sıklıkla gündeme gelmiş ve ciddi eleştirilere konu olmuştur. Avrupa’da yarım asırlık geçmişi olan sivil gözetim mekanizmaları Türkiye’de 2000’li yıllarda gelişmeye başlamıştır.

Türkiye’de 2003 yılında çıkan yönetmelikle çoğunluğu sivil üyelerden oluşan ve kolluk faaliyetlerinin sivil gözetim mekanizmalarından olan “İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları” bulunmaktadır. 2008 yılında da Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen İçişleri Bakanlığının “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi” hayata geçirilmiştir. Şeffaf, katılımcı ve vatandaş odaklı bir

sivil gözetim sistemini amaçlayan Proje'nin etkisiyle yeni komisyon ve kurullar oluşturularak kolluğun sivil gözetimi hususunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda 2012 yılında “Kamu Denetçiliği Kurumu” ve “Türkiye İnsan Hakları Kurumu” kurulmuştur. İnsan Hakları Kurumuna ilerleyen süreçte işkence ve insanlık dışı muameleyi önleme ve ayrımcılık yasağına ilişkin sorumluluklar da yüklenmiştir. Bunun üzerine Kurum, 2016 yılında yapılan düzenlemeyle “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu” olarak düzenlenmiştir. Bu Kurumlar insan hakları ihlali ve kötü muamele konusunda kolluk faaliyetlerini denetleyebilse de sadece kolluk faaliyetleri üzerinde bağımsız ve tarafsız gözetim yapan bir mekanizmaya ihtiyaç vardı. Bu hususta 2016 yılında yapılan düzenlemeyle “Kolluk Gözetim Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu Komisyon'un şu ana kadar almış olduğu bir karar bulunmamaktadır. Yine yürütülen Proje ile yatay gözetim kapsamında sayılabilecek ve belirlenen pilot il ve ilçelerde iç güvenlik alanında görevlerin daha etkin şekilde yerine getirilmesi için vatandaşların ve sivil toplumun katılımını esas alan, kurumlar arası iş birliği ve koordinasyonu sağlayarak kolluğun iyi yönetimi ve gözetimi hususunda “Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları” oluşturulmuştur.

Bu yeniliklerin yanı sıra güvenlik birimlerinden olan jandarmanın bağlı olduğu bakanlıkların farklılığı ve denetimi konusunda yaşanan karışıklık da 2016 yılında çıkan 668 sayılı KHK'da yapılan düzenleme ile giderilmiştir. Jandarma teşkilatı Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olarak görülmekte iken yapılan düzenleme ile İçişleri Bakanlığına bağlanarak Fransa ve İspanya ülkelerinde olduğu gibi tamamen sivil otoriteye bağlanmıştır. Bunun yanında kolluk birimlerinin disiplin hükümlerindeki farklılıklar giderilerek genel kolluk disiplin hükümleri hakkında 682 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeyle de vali ve kaymakamların disiplin cezası verebileceği kişi ve yetkilerinde genişleme olmuştur. Böylelikle bu düzenlemelerle iç güvenlik birimlerinin sivil gözetiminde bir adım daha atılmıştır.

Türkiye'de bu komisyon ve kurullar dışında kolluk birimlerinin sivil gözetimini yasama ve yargı organları da sağlamaktadır. Siyasi denetim yapan organ olan parlamento, demokratik ülkelerde çeşitli yöntemlerle denetleme yetkisini kullanmaktadır. Türkiye'de parlamento meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla denetimini sağlar. Bunların yanı sıra parlamento

bünyesinde kurulan komisyonlarla da denetim sağlanabilmektedir. Ülkemizde bizzat kolluğun faaliyetlerine ilişkin parlamento bünyesinde kurulmuş bir komisyon bulunmamakla birlikte daha çok istihbarat ve milli güvenlik konularında çalışmalar yapan ve 2014 yılında kurulan Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu vardır. Bu komisyonun görevleri arasında çalışmalarını yerine getirirken bireysel hak ve özgürlükleri koruyucu önlemler geliştirmek bulunur. Parlamento bünyesinde böyle bir Komisyonun oluşması, kolluk birimlerinin sivil gözetimi açısından önemli bir adım olsa da etkinliğinin ve işlevselliğinin artırılması gerekmektedir.

Yukarıda 2016 yılında kurulduğu belirtilen Kolluk Gözetim Komisyonunun İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması eleştirilse de aldığı kararların İngiltere'deki Bağımsız Polis Davranışları Ofisi, Fransa'daki Hakların Savunucusu ve İspanya'daki Halkların Savunucusuyla kıyaslandığında bağlayıcılığı daha yüksek olabilir. Hem tarafsızlığı ve bağımsızlığını hem de kararlarının etkinliğini alacağı kararlar sonrasında zaman içerisinde görülecektir. Kolluk Gözetim Komisyonunun yakın zamanda çıkan uygulama yönetmeliğinde de belirtildiği üzere kolluk şikayetleri hakkında taşrada valilik ve kaymakamlıklar bünyesinde bürolar kurulacaktır. Bu büroların etkin, verimli ve hızlı bir şekilde hizmet etmesi için hem nitelikli personellerle donatılması hem de büroların kısa süre içerisinde ülkenin her il ve ilçesinde kurulmasının sağlanması gerekmektedir.

Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesinde de III. aşamaya Aralık 2018'de yapılan sözleşmeyle başlanmıştır. Bu proje kapsamında pilot illerde oluşturulan Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları ülke geneline yayılmalıdır. Bu hem yerelde oluşturulacak güvenlik politikalarıyla sorunların çözümünde faydalı olacak hem de valilik ve kaymakamlıklar bünyesinde kurulacak şikayet bürolarıyla birlikte sivil gözetimin etkinliğini arttıracaktır. Son olarak bütün bu mekanizmaların vatandaşlar tarafından bilinirliğini sağlamak bu mekanizmalardan bekleneni bizlere verebilir.

KAYNAKÇA

- 26. YASAMA DÖNEMİ II. DEVRE FAALİYET RAPORU (2017).** TBMM Basımevi, Ankara, https://www.tbmm.gov.tr/komisyoin/insanhaklari/docs/2018/ihik_faaliyet_raporu_25072018.pdf, Erişim Tarihi: 01.06.2019
- A GUIDE TO THE POLICE COMPLAINTS SYSTEM,** www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/Complaint_forms/A_guide_to_the_system.pdf, Erişim Tarihi: 01.04.2019.
- AĞIR,** Bülent Sarper (2015). Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik ve Değişen Güvenlik Anlayışı, **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, Sayı: 22, ss. 97-131.
- AKIN,** Havva Şimşek (2014). **Kolluğun Yapısı ve Sivil Gözetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- AKINCI,** Sevcan Kılıç (2018). “Paydaş Yaklaşımının Yerel Önleme ve Güvenlik Planlarına Uygulanması: Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Örneği”, **Erzurum Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 7, ss. 225-238.
- AKTEL,** Mehmet ve diğerleri (2013). “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 9, ss. 21-37.
- ALTUNDAŞ,** Olgun (2013). “Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 476, ss. 415-438.
- ALTUNTOP,** Serkan (2015). “Hesap Verebilirlik Bağlamında Kolluğun Sivil Denetimi: Sivil Gözetim Kurulları”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 33, ss. 33-63.
- ANNUAL ACTIVITY REPORT 2016,** <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa-2016-en.pdf>, Erişim Tarihi: 13.04.2019.
- ANNUAL REPORT AND STATEMENT OF ACCOUNTS** https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728551/IOPC_Annual_Report_web.pdf, Erişim Tarihi: 25.03.2019.
- APAN,** Ahmet (2014). **Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- APAN,** Ahmet (2015). **Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm**, Ankara: Pozitif Matbaa.
- ARIBAŞ,** Nazlı Nalcı (2015). “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak” **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 1-17.

- ARSLAN**, Mustafa (2018). “İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 52, ss.175-196.
- ASWAD**, Abed Rzaij (2018). **Türkiye ve Irak’ta Terörle Mücadele Çerçevesinde İdari Kolluk Hizmetleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- ATAK**, Selçuk ve Niyazi Ekici (2012). “Fransa Polis Eğitimi”, Ed: Alican Kaptı ve Sebahattin Gültekin, **Polis Eğitim Sistemleri**, Polis Akademisi Yayınları, Ankara.
- ATAY**, E. Ethem (2006). **İdare Hukuku Cilt: 2**, Ankara: Gazi Kitapevi.
- ATEŞ**, Hamza (2011). **Mülki İdare ve İç Güvenliğin Denetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- AYDIN**, Ahmet Hamdi ve Mehmet Özel (2016). “Türkiye’de İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorununa İlişkin Alguları ve Çözüm Önerileri”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı:31, ss. 46-59.
- AYDIN**, Ahmet Hamdi, (2006). **Kamu Yönetimi ve Polis**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- AYDIN**, Ahmet Hamdi, (2008). “Toplumsal Güvenlik ve Yerel Siyaset”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 28, ss. 8-17.
- AYGÖL**, Şefik (2017). “Mülki İdarenin Mihenk Taşı Kaymakamlık Müessesesi”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 175, ss. 28-30.
- BAŞA**, Şafak (2008), Ülkemizde Uygulanan Mülki Yönetim Sistemi, Konferans Notu, https://www.academia.edu/6582346/T%C3%9CRK%C4%B0YEDE_M%C3%9CLK%C4%B0_Y%C3%96NET%C4%B0M_S%C4%B0STEM%C4%B0_KONFERANS, Erişim Tarihi: 14.11.2018.
- BAŞAR**, Fahameddin; “Osmanlı Devleti’nin Kuruluş Devrinde Mülki İdare”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan TURAL ve Selim ÇAPAR, 1. Baskı, Ankara: Öncü Basımevi, 2015, ss. 9-19.
- BAŞBAKANLIK İNSAN HAKLARI BAŞKANLIĞI** (2009). “İspanya İnsan Hakları Kurumları/Ombudsmanları Çalışma Ziyareti Raporu”, <https://docplayer.biz.tr/18927707-Ispanya-insan-haklari-kurumlari-ombudsmanlari-calisma-ziyareti-raporu.html>, Erişim Tarihi: 20.04.2019.
- BİRİMLERİMİZ**, <https://www.sg.gov.tr/birimlerimiz>, Erişim Tarihi: 20.12.2018.
- BOZTEPE**, Mehmet (2013a). “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 36, ss. 1-14.
- BOZTEPE**, Mehmet (2013b). **Türkiye’nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

- BUSTAMANTE**, Soleded Becerril, “İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü Bağlamında Ombudsmanlık Kurumlarının Rolü: İspanya Ombudsmanlık Kurumu”, **I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara 2014, ss. 34-37.
- CAN**, Bilal (2010). “Kolluk Güçleri Denetimi Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 469, ss. 51-62.
- CHA**, Victor D. (2000). “Globalization and the Study of International Security”, **Journal of Peace Research**, Cilt: 37, Sayı: 3, ss. 391-403.
- COME TE PODEMOS AYUDAR**, <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/como-te-podemos-ayudar/>, Erişim Tarihi: 21.04.2019.
- CONOCE A LA GUARDIA CIVIL**, <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/index.html>, Erişim Tarihi: 26.04.2019.
- ÇALI**, Hasan Hüseyin ve Sezgin Ayhan (2010). “Yeni Güvenlik Anlayışı”, **Çağın Polisi Dergisi**, Sayı: 43, ss.47-48.
- ÇAPAR**, Selim (2015), **Türkiye ve Fransa’da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare**, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- ÇAPAR**, Selim; **Gelecek Perspektifinden Mülki İdare**, <http://www.arem.gov.tr/gelecek-perspektifinden-mulki-idare>, Erişim Tarihi: 20.11.2018.
- ÇAY**, Osman (2014). **Jandarma Teşkilatı’nda Kurumsal İletişimin Önemi ve İç Güvenlik Hizmetleri ile İlişkisi: Ankara İl Jandarma Komutanlığı Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- ÇEVİK**, Hasan Hüseyin, Erol Ünlü ve Cengiz Sertkaya (2008). “İspanya”, **Karşılaştırmalı Polis Yönetimi**, Editör: Hasan Hüseyin Çevik, Ankara, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınevi, ss. 237-256.
- DELİCE**, Murat (2015). “Polis Teşkilatlanmasının Farklı Ülkelerden Örneklerle Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 481, ss. 433-476.
- DEPENDENCIAS POLICIALES**, <https://www.policia.es/depenpol/depenpol.php>, Erişim Tarihi: 25.04.2019.
- DERVİŞOĞLU**, Suat (2010). “İnsan Haklarının Korunması Açısından İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, ss. 95-120.
- DOĞAN**, Fatih (2010). **Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- DOĞAN**, Kadir Caner (2014). **Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

- DÖNMEZ**, Fevzi (2009). **Türk Hukukunda Mülki İdare Amiri-İdari Kolluk İlişkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- EMNİYET TEŞKİLATI KANUNU** (1937). T.C. Resmi Gazete, 3629, 12 Haziran 1937.
- ERDOĞAN**, Oğuzhan ve Çiğdem Pank (2017). Kamu Bürokrasisinin Denetiminde “İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 4, ss. 91-98.
- ERYILMAZ**, Mesut Bedri (2009). **İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi**, Pozitif Matbaacılık.
- ERZURUMLUOĞLU**, Bayram (2009). “Kolluk Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 2, ss. 48-57.
- EVREN**, Çınar Can (2016). “Kolluk Gözetim Komisyonu”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 4, ss. 99-136.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin (2010). **Kamu Denetçiliği (Ombudsman)**, http://hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENET_CILIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf, Erişim Tarihi: 30.03.2019.
- FINDIKLI**, Remzi (1993). **İngiliz Polis Teşkilatı**, 1. Baskı, Ankara: Özkan Matbaacılık.
- FIRAT**, İsmail ve Emrah Erdem (2014). “Türkiye’de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi”, **Sayıstay Dergisi**, Sayı: 94, ss. 115-133.
- FİLİZ**, Orhan, (2006). **Türkiye’de Özel Güvenlik Yönetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- FRENCH GENDARMERIE NATIONALE**, <http://www.nspcoe.org/welcome/french-gendarmerie-nationale>, Erişim Tarihi: 12.04.2019.
- GASPAR**, Roger (2015). “Birleşik Krallık Polislik Faaliyetlerinde Önleme”, **Etkili Önleme Taktiklerine İlişkin Kılavuz Notu**, Editör: Sebastian Roche, Ankara: Ertem Matbaa, ss. 36-59.
- GENÇOĞLU**, Mustafa (2011). “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 29-50.
- GEZİK**, Nusret (2013). **Özel Güvenlik Hizmetlerinde Güvenlik Önlemleri**, 1. Basım, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- GİŞİ**, Selçuk (2017). “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Yıl: 2, ss. 1-42.
- GÖKSU**, Turgut, Hasan Hüseyin Çevik, Orhan Filiz ve Serdar Kenan Gül (2011). **Güvenlik Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları.

- GÖRELİ**, İsmail Hakkı (1945). Memleketimizde Vilayet İdaresi Tarihine Bir Bakış, **İdare Dergisi**, Yıl: 16, Sayı: 173.
- GÖZLER**, Kemal ve Gürsel Kaplan (2013). **İdare Hukukuna Giriş**, 18. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref (1983). **Yönetim Hukuku**, Ankara: Sevinç Yayınları.
- GÜL**, Hüseyin ve Ramazan Kılıç (2016). “Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de “Kamu Denetçiliği”. **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 49, ss. 183-213.
- GÜLENER**, Serdar (2013). “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 1-27.
- GÜNEŞ**, Başak (2017). “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile Getirilen Yenilikler”, **PressAcademia Procedia**, Cilt: 3, Sayı: 34, ss. 350-357.
- GÜNEŞ**, Ümran (2018). “Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, ss. 165-186.
- GÜVENLİK**, <http://sozluk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10.11.2018.
- HAKKIMIZDA**, <http://www.sivilgozetim.org.tr/Pages/TR/hakkimizda.html>, Erişim Tarihi: 12.06.2019
- HISTOIRE**, <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Presentation-generale/Histoire>, Erişim Tarihi: 05.04.2019.
- HÜNLER**, Arın (2010). **İç Güvenlik Hizmetlerinde Özelleştirme ve 5188 Sayılı Kanun**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- INDEPENDENT OFFICE FOR POLICE CONDUCT**, <https://ipcan.org/members/independent-police-complaints-commission>, Erişim Tarihi: 26.03.2019.
- INFORME ANUAL 2017**, <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/defensor-del-pueblo-tramito-25-776-quejas-2017-4817-mas/>, Erişim Tarihi: 25.04.2019.
- IPCC DISCLOSES FINDINGS OF INVESTIGATION INTO DEATH OF STEPHEN REILLY**, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090415050912/http://www.ipcc.gov.uk/news/pr121208_northantsreillyinquest.htm, Erişim Tarihi: 04.04.2019.
- İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN SİVİL GÖZETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ AŞAMA II**, <https://slideplayer.biz.tr/slide/2588196/>, Erişim Tarihi: 20.07.2019

- İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN SİVİL GÖZETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ**, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ic-guvenlik-sektorunun-sivil-gozetiminin-gelistirilmesi>, Erişim Tarihi: 19.07.2019
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN** (1985). T.C. Resmi Gazete, 18675, 14 Şubat 1985.
- İDARİ GÖREVLER**, <https://www.egm.gov.tr/Sayfalar/IdariGorevler.aspx>, Erişim Tarihi: 10.12.2018.
- İL İDARESİ KANUNU** (1949). T.C. Resmi Gazete, 7236, 10 Haziran 1949.
- İLERİ**, Ferda (2004). **Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare Amirlerinin Genel İdari Kolluk Yetkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ KANUNU** (1983). T.C. Resmi Gazete, 17985, 12 Mart 1983.
- JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ YÖNETMELİĞİ** (2017). T.C. Resmi Gazete, 29995, 21 Ocak 2017.
- JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ YÖNETMELİĞİ** (2017). T.C. Resmi Gazete, 29995, 21 Ocak 2017.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU 2018 YILLIK RAPORU** (2019). Ankara, https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%c4%b1llik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf, Erişim Tarihi: 10.06.2019
- KARABULUT**, Bilal (2011). **Güvenlik-Küreselleşme Sürecinde Güvenliği Yeniden Düşünmek**, Ankara: Barış Kitabevi.
- KARADAŞ** Cemalettin, (2010b), **Kolluk Güçlerinin Sivil Denetimi Vali ve Kaymakamlar El Kitabı**, Ankara: Anıt Matbaa.
- KARADAŞ**, Cemalettin (2010a). “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimi Konusunda Karşılaştırmalı Değerlendirme”, https://www.academia.edu/16966861/%C4%B0%C3%87_G%C3%9CVENL%C4%B0K_SEKT%C3%96R%C3%9CN%C3%9CN_S%C4%B0V%C4%B0L_G%C3%96ZET%C4%B0M%C4%B0, Erişim Tarihi: 25.02.2019.
- KARAOSMANOĞLU**, Fatih (2010). **Küreselleşme Perspektifinden İç Güvenlik ve Sivil Denetim**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- KARCI**, Şükrü Mert (2010). **Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- KARTAL**, Nazım (2013). “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 1-24.
- KESKİN**, Nuray (2007). **Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- KILIÇ**, Selda Kaya (1995). **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- KIRATLI**, Metin (1973). **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara: TODAİE.
- KIRILMAZ**, Muhammet, (2009). Güvenliğin Sağlanmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi ve Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- KIVRAK**, Arif (2008). **Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polis Teşkilatının Yönetim, Eğitim ve Politikalarının Avrupa Birliği Polis Teşkilatları ile Karşılaştırılması**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- KOYUNCU**, Erhan (2010). “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 142, ss. 113-115.
- KÖKSAL**, Cihangir (2014). **Türkiye'nin İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Görev, Yetki ve Sorumluluklarının Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- KÖKSAL**, Erhan, (1969). “Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss.108-124.
- KUBİLAY**, Metin (1998). “Türkiye’de Mülki İdare Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 420, ss. 111-135.
- KULOĞLU**, Gökhan (2015). **İç Güvenlik İstihbaratı ve Kolluk ABD Örneği**, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- KUTLU**, Önder, Hikmet Salahaddin Gezici ve Müge Özdemiray; “Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri”, **Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri**, Editör: Hacer Tuğba Eroğlu ve diğerleri, Konya, 2016, ss. 256-269.
- LA POLICE NATIONALE FRANÇAISE**, <https://www.police-nationale.net/police-nationale/#organisation-police-nationale>, Erişim Tarihi: 10.04.2019.
- LE FONCTIONNEMENT DE LA POLICE MUNICIPALE**, <https://www.policemunicipale.fr/connaitre/fonctionnement/>, Erişim Tarihi: 06.04.2019.
- LES MISSIONS DU POLICIER MUNICIPAL**, <https://www.policemunicipale.fr/connaitre/missions/>, Erişim Tarihi: 06.04.2019.
- LOI ORGANIQUE RELATIVE AU DÉFENSEUR DES DROITS**, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=20190430>, Erişim Tarihi: 30.04.2019.
- MILLER**, Benjamin (2001). “The Concept of Security: Should it be Redefined?”, **The Journal of Strategic Studies**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 13-42.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KOLLUK KUVVETLERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİSİ, <https://slideplayer.biz.tr/slide/1915464/>, Erişim Tarihi: 15.02.2019.

MÜLKİ, <http://sozluk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15.11.2018.

NEOCLEOUS, Mark (2006). **Toplumsal Düzenin İnşası**, Çevirmen: Ahmet Bekmen, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

NİTAS, Koraltay (t.y). **“Fransa Yönetim Sistemi”**, http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/fransa.pdf Erişim Tarihi: 01.04.2019.

ODYAKMAZ, Zehra, Bayram KESKİN ve Yusuf DENİZ (2016). “6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, ss. 721-761.

ORİGEN DE LA POLICÍA ESPAÑOLA, <https://www.policia.es/cnp/origen/origen.html>, Erişim Tarihi: 25.04.2019.

OUR PEOPLE, <https://www.policeconduct.gov.uk/who-we-are/our-people>, Erişim Tarihi: 27.03.2019.

ÖNEN, Mustafa ve Mustafa Güngör (2018). “Kolluk Kuvvetlerinin Sivil Gözetimi: Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı Örneği”, **İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 16-31.

ÖZCAN, M. Savaş, (2001), “Güvenlik Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme”, **Polis Dergisi**, Sayı: 26, ss. 256-284.

ÖZDEMİR, Adnan (2008). “Fransa”, **Karşılaştırmalı Polis Yönetimi**, Editör: Hasan Hüseyin Çevik, Ankara, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınevi, ss. 141-160.

ÖZDER, Serap (2018). **Kolluk Kuvvetlerinin Sivil Gözetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

ÖZER, Mehmet Akif (2012). “Bir Modern Yönetim Tekniği Olarak Algılama Yönetimi ve İç Güvenlik Hizmetleri”, **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 33, ss. 147-180.

ÖZEREN, Süleyman ve Hüseyin Cinoğlu (2008). “İngiltere”, **Karşılaştırmalı Polis Yönetimi**, Editör: Hasan Hüseyin Çevik, Ankara, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınevi, ss. 217-235.

ÖZGÜR, Erdem ve Erdem Erciyes (2017). “Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümlerin İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları”, **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 79-110.

ÖZKAYA, Şeyma (2018). **Türkiye’de İç Güvenlik Eğitiminde Değişim ve Dönüşümün Analizi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

ÖZTEKİN, Ali (2005). **Yönetim Bilimi**, Ankara: Siyasal Yayınevi.

- PAZARCI**, Hüseyin, (1989). **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi, <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/151.pdf>, Erişim Tarihi: 20.12.2018.
- PEKDOĞAN**, Haydar (2018). “Jandarma Teşkilatının Tarihsel Süreçte Yapısal Değişiminin Kurumsal Olarak Değerlendirilmesi”, **SSSJurnal Dergisi**, Sayı 16, ss. 1387-1395.
- POLICE COMPLAINTS SYSTEMS IN THE UK**, www.researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02056/SN02056.pdf, Erişim Tarihi: 01.04.2019.
- POLİS VAZİFE VE SALAHİYET KANUNU** (1934). T.C. Resmi Gazete, 2751, 14 Temmuz 1934.
- PUIG-SIMON**, Imma (2013). “Spain Study Tour Report” http://www.sivilgozetim.org.tr/Source/Publication/en/B-B.2.8.SPAIN_STUDY_TOUR_REPORT.pdf, Erişim Tarihi: 25.04.2019.
- QUE ES EL DEFENSOR**, <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>, Erişim Tarihi: 26.04.2019.
- RAPPORT ANNUEL D’ACTIVITÉ 2018**, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa-2018-num-19.02.19.pdf>, Erişim Tarihi: 16.04.2019.
- RESOLUCIONES**, <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones>, Erişim Tarihi: 25.04.2019.
- ROCHE**, Sebastian (2015). **Türkiye ve Fransa’da Valilik ve Kaymakamlıkların Kurumsal Kapasitesi**, Ankara: Ertem Matbaa.
- SANDIKLI**, Atilla (2008). “Değişen Güvenlik Anlayışları ve Türkiye’nin Güvenlik Stratejisi”, Rapor No: 2, **BİLGESAM**, <http://www.bilgesam.org/Images/Dokumanlar/0-81-2014040957rapor2.pdf>, Erişim Tarihi: 14.11.2018.
- SENCER**, Muzaffer (1984). “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, ss. 21-44
- SÖNMEZ**, Nevzat (2009). **Emniyet Teşkilatı ve Polis Meslek Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- SÖZEN**, Süleyman (2004). “Polis ve Profesyonellik”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 6, ss. 115-130.
- SPANISH GUARDIA CIVIL**, <http://www.fiep.org/member-forces/spanish-guardia-civil/>, Erişim Tarihi: 26.04.2019.
- ŞAHİN**, Muhammed (2018). **Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulaması ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.

- ŞAHİN**, Tolga ve Mücahit Aksoy (2016). **İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi**, www.dpb.gov.tr > [daireler](#) > [avrupa birliği dis iliskiler](#) > [dpb ingiltere](#), Erişim Tarihi: 10.10.2019
- ŞİNİK**, Bilal ve Çiğdem Görgün (2014). “Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 69, Sayı: 4, ss.777-805.
- TARİHÇE**, <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce>, Erişim Tarihi: 19.12.2018
- TARİHTE POLİS**, <https://www.egm.gov.tr/tarihce>, Erişim Tarihi: 10.12.2018.
- TEŞKİLAT ŞEMASI**, <https://www.egm.gov.tr/teskilat-semasi>, Erişim Tarihi: 15.12.2018.
- THE PARADOX OF GENDARMERIES: BETWEEN EXPANSION, DEMILITARIZATION AND DISSOLUTION**, https://issat.dcaf.ch/download/34418/497173/SSR_8_EN.pdf, Erişim Tarihi: 05.04.2019.
- TORAMAN**, Ömer; “Kaza Ekseninde Vilayet Nizamnamesi ile Mülki Taksimatta Meydana Gelen Değişim”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed. Erkan TURAL ve Selim ÇAPAR, 1. Baskı, Ankara, Öncü Basımevi, 2015, ss. 302-313.
- TOSUN**, Cumali (2013). **Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatı ve AB Ülkeleriyle Karşılaştırılması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- TURAL**, Erkan “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı:1, ss. 71-91.
- TURAN**, Hande Tek ve Mathieu Zagrodzki; “Türkiye’deki İç Güvenlik Kuvvetlerinin Sivil Gözetimi”, Türkiye ve **Fransa’da Valilik ve Kaymakamlıkların Kurumsal Kapasitesi**, Editör: Sebastian Roche, Ankara, Ertem Matbaa, 2015, ss. 4-59.
- TÜRKER**, Haşim (2007). **Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası**, Ankara: Nobel Yayınları.
- USTA**, Hasibe (2014). “Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu”, **Denetim Dergisi**, Sayı:14, ss. 59-64.
- ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİ İLE KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDA ATAMA USÜLLERİNE DAİR CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ (2018)**. T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018.
- ÜZEL**, Mehmet Faruk (2008). **Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatlarının Yeniden Yapılandırılması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- YALÇINDAĞ**, Selçuk (1996). “İl Sisteminin Güçlenmesi Çözüm mü?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 3-15.

- YAVUZDOĞAN**, Seçkin (2012). “İngiltere’de Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, ss. 1231-1256.
- YAVUZDOĞAN**, Seçkin ve Havva Şimşek Akın (2015). “Kolluğun Sivil Gözetimi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl: 6, Sayı: 20, ss. 191-220.
- YAYLA**, Yıldızdan (2009). **İdare Hukuku**, İstanbul: Beta Yayıncılık
- YENİSEY** Feridun (2015). **Kolluk Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları.
- YILMAZ**, Sefer (2012). “Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 3, ss. 17-40.
- YORULMAZ**, Murat (2013). “Bölgeselleşen Güvenlik Anlayışında Yeni Açılımlar ve Türkiye’nin Güvenlik Algısında Yaşanan Değişimler”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 2, ss.288-297.
- ZABUNOĞLU**, Hamdi Gökçe (2016). “Kolluğun Sivil Gözetimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, ss.457-482.