



ArticleHistory:

Received

09/03/2020

Accept

29/12/2021

Available

online

31/12/2021

Article Information

Article Type: Research Article

This article was checked by iThenticate.

Doi Number: <http://dx.doi.org/10.17121/ressjournal.3057>

INTERNAL SECURITY PERSONNEL ORGANIZATIONS OF TURKEY AND INSTITUTIONAL/STRUCTURAL DIFFERENCES

TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK PERSONELİ VE KURUMSAL/YAPISAL
FARKLILIKLAR

Hasan Alpay KARASOY¹
Özgür ŞAHİN²

Abstract

In Turkey, different structural features have been preferred according to the conjuncture in the structure of law enforcement agencies to ensure public order. At first, law enforcement agencies with military discipline, training, and equipment were used, and civilian organizations were included. In addition, the fact that law enforcement agencies have a multiple or single structure also varies from country to country, and although there are organizations that are single or multiple and have a purely military structure. The opposite is also possible, and it is also seen that multiple law enforcement agencies are used in a hybrid structure. Thus, a hybrid system has been adopted in Turkey since the establishment of the Republic. General law enforcement services have been carried out with the ingenuity of the police and gendarmerie agencies. In this study, institutional and structural differences will be examined by considering the dual law enforcement structure. The qualifications of the two law enforcement agencies and the problems arising from the dual structure were discussed within the scope of the study.

Keywords: Public security, gendarmerie, police, security, law enforcement

Özet

Kamu düzeninin sağlanması noktasında Türkiye'de geçmişten günümüze değin kolluk teşkilatlarının yapılanmasında konjunktüre göre farklı yapısal özellikler tercih edilmiş, ilk başlarda askeri disipline, eğitime ve donanıma sahip kolluk teşkilatlarından faydalanılırken sonrasında sivil teşkilatlara da yer verilmiştir. Ayrıca kolluk teşkilatlanmalarının çoklu veya tekli yapıda olması da ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte ve tekli ya da çoklu olup tamamen askeri yapıya sahip olan teşkilatlanmalar da mevcut olmakla birlikte bu durumun tersi de mümkün olup karma yapıda çoklu kolluk teşkilatlanmalarından yararlanıldığı da görülmektedir. Türkiye'de de Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana karma

¹ Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, alpaykarasoy@hotmail.com
ORCID ID: 0000-0002-3813-2960

²Yüksek Lisans Öğrencisi, Selçuk Üniversitesi, SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi,
ozgur.sahin6791@gmail.com ORCID ID: 0000-0003-4920-3725.

sistem benimsenmiş genel kolluk hizmetleri; polis ve jandarma teşkilatları marifetiyle yürütülmüştür. Bu çalışma ikili kolluk yapısı ele alınarak kurumsal ve yapısal farklılıklar incelenecektir. İki kolluk teşkilatının nitelikleri ve ikili yapıdan doğan sorunlar çalışma kapsamında ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu güvenliği, jandarma, polis, emniyet, kolluk

GİRİŞ

Devlet'in egemenliğinin temelini tarihsel değil de mantıksal çerçevede açıklamaya çalışan "Toplumsal Sözleşme" kuramlarında devlet denen aygıtın temelleri farklı açıklansa ve devlete atfedilen görevler farklı olsa da her üç kuramda da devlete, egemenliği altında bulunan ve kendisini oluşturan bireylerin güvenliğini sağlama görevi verilmiştir. Esasında her üç kuramda da devlet, bireylerin güvenlik gereksinimi sonucu ortaya çıkmıştır (Zabunoğlu, 2016: 438-454). Zira insanoğlu da diğer tüm canlılar gibi hayatta kalabilme, bölgesini (barındığı yeri) dışsal tehditlere karşı koruma, kıt kaynaklara nazaran beslenme ihtiyacını karşılayacak ürünleri elde etme ve onları diğerlerinden korumaya eğilimlidir. Ancak insanoğlunun bilinç yapısının diğer canlılara göre gelişmiş ve özellikle de karmaşık bir yapıda olması güvenlik sorunlarını da karmaşıklştırmaktadır. Gerçekten de insanoğlunun güvenliğini tehdit eden doğal unsurların yanı sıra kendi üretiminin sonucu olan birçok unsur, yine insanoğlunu tehdit etmektedir.

18. yüzyıldan itibaren ulus devletlerin ortaya çıkış süreci ve teknolojinin gelişimi birbirine paralel olarak ilerlemiş, bir yandan ulusçuluk düşüncesiyle eskinin çok milliyetli yapıya sahip olan devletleri parçalanmış, diğer yandan sanayi devriminin de etkisiyle dünyada teknoloji anlamında görülmemiş bir gelişim yaşanmaya başlamıştır (Aksoy, 2016: 35). Böylece hem hammadde arayışının sonucu olarak hem de imparatorlukların bünyesinde bulunan irili ufaklı ulusların kendi devletlerini kurma idealinin sonucu olarak dünya, hızla yıkıcı etkiye sahip silah teknolojileriyle donatılmaya başlanmıştır. 20. yüzyıla gelindiğinde ise iletişim ve ağ teknolojilerinde çığır açılmış, ilk başlarda Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) arasındaki soğuk savaşta kullanılmak üzere düşünülen ağ teknolojileri 1990'lı yılların başından itibaren sivilleşmiştir. Bu sivilleşmenin sonucu olarak hızla insanların hayatına giren ağ teknolojileri beraberinde güvenlik risklerini de getirmiş, bireylerin kişisel verileri, ekonomik araçlar, uluslararası kuruluşlar, şirketler ve devletlerin kritik altyapıları saldırılara maruz kalmıştır. Nihayetinde siber alan kara, deniz, hava ve uzaydan sonra güvenlik önlemlerinin alınması zorunlu olan beşinci bir alan olarak karşımıza çıkmıştır (Afyonluoğlu, 2020: 383). Ayrıca 20. yüzyılın sonları ile 21. yüzyılın başlarında; klasik terörizmin aksine cephe tanımayan, eski zamanlardakinin aksine meydanlarda karşılıklı silahlı mücadele yerine kural tanımaz bir şekilde her yerden her şekilde insanların güvenliğini tehdit edebilen küresel terörist yapılanmalar ortaya çıkmıştır (Tekiner ve Gemici, 2019: 16). Böylece söz konusu güvenlik riskleri, devletlere daha çok sorumluluklar yüklemiş, devletler hem dışarıdan gelecek saldırılara karşı hem de iç güvenliklerinin temini için değişime ayak uyduracak politikalar üretmeye mecbur kalmıştır.

İnsanoğlunun güvenliği konusunda aldığı önlemler, tehlikelerin kaynağına ve kendilerine yansımalarına göre yüzyıllardır değişmektedir. Günümüzde yukarıda da değinildiği gibi insanların kendi ülkelerinde güven içinde yaşamalarını tehdit eden unsurlar çok komplike bir yapıya bürünmüş, kolluk teşkilatları arasında istihbarat ve koordinasyon ağının düzenli ve verimli olması her zamankinden daha önemli hale gelmiş, bireylerin güvenliğini sağlamak uğruna güvenliği bizzat ihlal eden devlet güçlerinin sınırlarının daha belirgin çizilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Ayrıca iç güvenlik faaliyetlerinin sorunsuz bir şekilde gerçekleştirilmesi ve kurumsal farklılıkların uyumlaştırılması öncelikli amaçlardandır (Tekiner ve Gemici, 2019: 22). Bu çalışmada Türkiye'de genel kolluğun teşkilatlanma ve görev alanı problemleri mevzuat ve kurumsal yapılar üzerinden incelenecektir. Bu kapsamda birçok terör örgütü ve siber saldırıların hedefinde olan Türkiye için kamu düzeninin etkin bir şekilde sağlanması adına kolluk kuvvetlerinin yapısal durumları analiz edilecek, farklılıklar ve ortaklıklar üzerinden öneriler de

bulunulmaya çalışılacaktır. Belge ve kurum analizleri üzerinden olası sorun alanları ve çözüm önerileri de bu kapsamda ele alınmaya çalışılmıştır.

KAVRAMLAR

Güvenlik

Doğadaki en temel ihtiyaçlardan birini açıklayan bu kavram, Türk Dil Kurumu Türkçe sözlüğünde; *“Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet.”* olarak ifade edilmiştir (TDK Genel Türkçe Sözlük). Sözlük anlamına bakıldığında hem kamusal hem de bireysel yaşam yönünden çift yönlü olan bu kavramın esasen genel geçer bir tanımı olmamakla birlikte literatür tarandığında görülecektir ki bu kavram temelinde TDK gibi hem kamusal hem de bireysel alanı kapsar biçimde açıklanmaktadır. Tekiner ve Gemici’nin de aktardığı üzere; güvenlik, bireyin hem türünden gelecek olanlar da dâhil olmak üzere tüm dışsal tehditlere karşı kendisini huzurlu ve korunaklı hissettiği ruh hali olarak tanımlanabilirken aynı zamanda *“toplumun ve devletin sahip olduğu bağımsız kimliği ve bütünlüğü koruma hususundaki kabiliyet olarak”* da tanımlanabilmektedir (Tekiner ve Gemici, 2019: 18).

Kamu Düzeni

Genel geçer bir tanımı olmayan başka bir kavram olan kamu düzeni kavramı; konjonktüre, toplumların kültürüne ve de gelişmişlik düzeyine göre farklılaşan bir kavram olmakla birlikte Erdem’in belirttiği üzere, kavramın siyasal sistemler ve hukuk düzeni için kullanılabilirliğini ve muğlaklığına rağmen ülke anayasalarında kilit noktalarda yer verilmesini sağlayan, son derece değerli bir “öz”ü bulunmaktadır. Erdem’in aktardığına göre kamu düzeni kavramı şu şekilde de açıklanabilmektedir (Erdem, 2003: 38): *“toplumun sosyal ve siyasal yapısını kurmasını, karışıklık içerisinde bulunmamasını, barış ve huzur içerisinde yaşamasını, düzenli ve uyumlu bir biçimde gelişmesini belirtmektedir.”* Toplumsal yaşam alanına ve insanların birbirleriyle olan etkileşimlerine anarşi ve kaosun getirdiği karmaşıklığın tam karşısına kamu düzeni kavramını koyan bu öz, hukuk devletlerinin, egemen oldukları toprakları hukuk sistemi içerisinde çoğunluğun lehine olacak şekilde ama azınlığı da gözetir biçimde yönetebilmelerine büyük katkı sağlamaktadır (Erdem, 2003: 38).

Kolluk

Kolluk terimi, toplumun özgürlüklerini korumak ve de esasında kamu düzenini tesis etmek amacıyla yine aynı özgürlüklere getirilen kısıtlamaları ifade eden bir terim olmakla birlikte aynı zamanda kamu düzeninin korunmasını sağlamak amacıyla yetkilendirilen görevlileri de tanımlamaktadır. Bu minvalde bu görevlilerin örgütsel bir yapı içinde faaliyetini sürdürmesine kolluk görevi, söz konusu örgütlenmeye de kolluk teşkilatı adı verilmektedir (Bilgiç, 2019: 288). Bu teşkilatlanmalar genel ve özel kolluk olarak sınıflandırılabilir gibi, giriş bölümünde değinildiği üzere devletlerin konjonktür, ihtiyaç ve tercihlerine göre yönetildiği merkez bağlamında tekli ve çoklu kolluk olarak adlandırılabilir gibi kaynak kullanımı, eğitim sistemleri ve kullandıkları ekipmanlar gibi unsurlara bakılarak sivil kolluk veya askeri kolluk olarak da sınıflandırılabilir. Ayrıca ülkelerin üniter ya federal sitemde olmasından dolayı siyasi idari yapılarında farklı yapıda teşkilatlanmasına bağlı olarak bazı ülkelerde mahalli teşkilatlanmaların da görülmesi mümkündür (Bilgiç, 2019: 290). Son olarak genel kolluk teşkilatının kendi içerisinde önleyici kolluk, istihbarat faaliyetiyle münhasıran görevlendirilmiş kolluk ve de bastırıcı kolluk (hukuksal kolluk) ayrımlarına tabi tutularak sırasıyla idari kolluk, siyasi kolluk ve adli kolluk olarak adlandırıldığı da görülmektedir (Özay, 2013).

İç Güvenlik

11 Eylül 2001 tarihinde ABD’de iç sefer uçuşlarını yapan dört farklı uçağın el-Kaide militanı 19 terörist tarafından kaçırılması ve uçakların ikisinin New York’ta bulunan Dünya Ticaret Merkezi kulelerine, birinin Amerikan Savunma Bakanlığı karargahına çarpması, sonuncusunun ise uçakta bulunan yolcuların müdahalesiyle Washington DC yerine Pensilvanya eyaletine düşmesi sonucu toplamda 2.996 kişi hayatını kaybetmiştir

(BBC, 2021). ABD'nin ve dünya ülkelerinin terörizme bakış açısını değiştiren bu vahim olay, başta ABD olmak üzere tüm dünya ülkelerinin iç güvenlik kavramına yaklaşımını da etkilemiştir. Zira terörizm, klasik yapısından sıyrılmış, küresel çapta etkili olabileceğini, hedef gözetmediğini, saldırı kaynağını her mecradan seçebileceğini, araçlarının farklılaştığını ve ABD gibi istihbarat ve güvenlik yapılanması konusunda dünyanın önde gelen devletlerini vurabileceğini tüm dünyaya göstermiştir. İç güvenlik kavramının, ülkelerin sınırlarının içinde asayiş ve düzen kavramlarını kapsayacak şekilde ayrıca özellikle terörizmle mücadele bağlamında kullanılmasının miladı bu olay olmamakla birlikte kavramın bu minvalde yaygınlaşması 11 Eylül olaylarının sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz, 2012: 20).

Kavramın yukarıda izah edildiği gibi ilk kez resmi bir ağızdan kullanımı 11 Eylül saldırılarından yedi ay öncesine yani Şubat 2001 tarihine rastlamaktadır. “21. yüzyılda ABD Ulusal Güvenliği Hakkındaki Ulusal Komisyonun Raporu”nda bahsi geçtiği şekilde yer verilen kavram, aynı zamanda yeni bir döneme ve yeni bir “iç güvenlik yönetimine” de işaret etmektedir (Yılmaz, 2012: 20):

- Ülkelerin güvenlik teşkilatlanmalarıyla ilgili olarak dolaylı dahi olsa ilgili bulunan tüm örgütsel yapıların bir araya toplanmasının,
- Çoklu genel kolluk sisteminin kronik sorunu olan örgütsel dağınıklığın ve çok başlılığın giderilmesinin,
- Terörizmle ve ülke içi asayişin sağlanmasında istihbarat toplamanın yanı sıra bu istihbaratı verimli ve koordineli şekilde kullanmanın önemi kavramın bu şekilde evrilmesi ile anlaşılmıştır.

Her ülkenin farklı kolluk teşkilatlanması benimsemesi gibi iç güvenliğe bakış açısı da içinde bulunduğu durum bağlamında farklılaşmaktadır. ABD İç Güvenlik Stratejisi iç güvenliği, etki-tepki nedeniyle ağırlıklı olarak terörizme karşı ülke savunmasının sağlanması bağlamında izah ederken, Türkiye, terörizmin yerel ve küresel olanının yanı sıra Fethullahçı Terör Örgütü (FETÖ) örneğinde olduğu gibi en karmaşık yapıda olanlarıyla yıllar süren mücadelesine rağmen halen ABD'ninki gibi dar anlamda dahi iç güvenlikle ilgili resmi bir tanım ortaya koymamıştır. Türkiye’de bu alanda literatüre bakıldığında bu konuda geniş bir alandan söz etmek mümkün değildir. Tekiner ve Gemici’ye (2019: 20) göre iç güvenlik kavramının eylemsel ve teorik olarak devletlere yüklediği iki farklı yükümlülük bulunmaktadır. Eylemsel yükümlülüğün kapsamında özellikle devletin vatandaşlarına karşı onların müreffeh ve özgür bir toplumda yaşamaları için kamu düzenini sağlama yükümlülüğü, teorik boyutta ise söz konusu kamu düzenini sağlamak ve hak ve hürriyetleri teminat altına alabilmek için gerekli hukuki rejimi ve teşkilatlanmayı kurma yükümlülüğü bulunmaktadır. İç güvenlik kavramının ulusal güvenlik kavramından farklı olduğunu belirten Yılmaz (2011: 364) ise iç güvenlik kavramının, “sınırlar içinde faaliyet gösteren fiziksel olanın ötesinde bir düşmana karşı yurt savunması” manasında kullanılmasının daha doğru olacağını ifade etmekte, ulusal güvenlik kavramından bağımsız olarak ele alınması gerektiğini belirtmektedir. Zira Yılmaz’a göre ulusal güvenlik ülkelerin sınırlarının dışındaki düşmanlarına karşı geliştirilen savunmayı ifade etmekte ve uluslararası düzlemde düşünülmesi gereken bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz, 2011: 364). Ülke sınırlarının içini tehdit eden küresel terörizmin ve yurt içindeki suç örgütlenmelerinin uluslararası bağlantıları, saldırılarının hem dışarıdan hem içeriden devletleri ve vatandaşları tehdit etmesi, taktiklerinin karmaşıklığı göstermektedir ki bu iki kavramı pratikte net olarak birbirinden ayırmak mümkün olamayacaktır. Keza FETÖ, tam da bu düşünceyi destekler nitelikte Türkiye’yi ve dünyada birçok ülkeyi hem içeriden hem dışarıdan tehdit etmektedir. Tüm bunlara rağmen bu çalışmada kavramsal ve işlevsel açıdan iç güvenlik kavramı tıpkı Yılmaz gibi ele alınacak çalışmanın nihayetinde öngörülecek olan teşkilatlanma modeli açısından iç güvenlik kavramı sivilleşmenin gereği olarak ulusal güvenlik kavramından bağımsız olarak değerlendirilecektir.

TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLANMASI

Devletler, egemenliği altında bulunan bireylerin güvenliğini sağlamak ve egemen oldukları topraklarda kamu düzenini tesis etmek için önceleri iç güvenliği askeri yapıdaki

kolluk teşkilatlanmaları aracılığıyla sağlamıştır. Selçuklu Devleti ve Osmanlı Devleti’nde olduğu gibi, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş sürecine bakıldığında, Türk tarihinde iç güvenlik teşkilatlanması için de bu durum rahatlıkla söylenebilecektir (Bilgiç, 2019: 291). Ancak zamanla tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de iç güvenlik yapılanmalarında sivil kolluk teşkilatlarına da yer vermeye başlanmış, Fransız teşkilatlanma modeli benimsenerek askeri özellikler arz eden Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi teşkilatlar da iç güvenlik amacıyla kullanıldığından tam anlamıyla bir sivilleşme söz konusu olmamıştır. Sivil-askeri teşkilat ayrımında bu minvalde bazı geri gidişler yaşayan Türk kolluk teşkilatlanmaları, Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulması ve bu yeni devletin çağdaş ihtiyaçları çerçevesinde genel ve özel kolluk ayrımı kapsamına girecek teşkilatlanmalara da gitmiştir. Belli başlı alanlara münhasır görevlerde bulunmak için bu alanlarla ilgili Bakanlık veya idarelerin kullanımına tahsis edilen özel kolluklara; Gümrük Muhafaza Memurlukları, Belediye Zabıtalı ve Orman Muhafaza Ekipleri örnek olarak gösterilebilir (Tekiner ve Gemici, 2019: 22). 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’na göre genel kolluk, polis ve jandarmadan ibaret iken özel kolluk ise yukarıda belirtildiği üzere genel kolluğun dışında kalan ve münhasıran belirli işlerle meşguliyeti bulunan kolluklardır. Ayrıca 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’nun 2. Maddesinde 2016 yılında yapılan değişiklikle Sahil Güvenlik Komutanlığının bir genel kolluk kuvveti olduğu belirtilmiştir. Bu kısımda sahadaki görev ve yetki alanlarının çakışması nedeniyle genel kolluk teşkilatlanmalarından Polis ve Jandarma teşkilatları üzerinden değerlendirmeler yapılacak, bunların sorunları ve teşkilatlanma modeli nedeniyle ortaya çıkardıkları sorunlar dile getirilecektir. Bunun yanı sıra genel kolluk içerisindeki ihtisaslaşmış birimlere değinildikten sonra nihayetinde yeni teşkilatlanma modeli önerisinde bulunulurken genel kolluğun içinde ihtisaslaşmış birimlerin gerekliliği sunulmaya çalışılacaktır.

Polis

Türkiye’de genel kolluk deyince akla ilk gelen teşkilatlanma olan polis teşkilatının tarihi, askeri yapıdaki haliyle çok eskilere dayansa da “polis” ismiyle bir teşkilatın sivil bir yapıda kurulması, 10 Nisan 1845 tarihinde gerçekleşmiştir. İstanbul’da kurulan polis teşkilatının görev ve yetkileri de yine aynı tarihte yayımlanan Polis Nizamnamesi ile belirlenmiştir (Egm.gov, 2019). Daha sonra Osmanlı’nın son dönemlerinde görülen yoğun ıslahat çalışmaları neticesinde Zaptiye Nezaretı adı altında bir bakanlık kurulmuş, Avrupa’daki örneklerle bakarak modern bir polis teşkilatı kurulması amaçlanmış, polis teşkilatı 1879 yılında bu Nezaret’e bağlanmıştır. Tarihler 1909 yılını gösterdiğinde Zaptiye Nezaretı’nin varlığına son verilmiş, İstanbul Vilâyeti ve Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti Teşkilatına Dair Kanun ile Dâhiliye Nezaretine (dönemin İçişleri Bakanlığı) bağlı bir daire olarak tüm polis teşkilatlanmasını kapsayan Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti (Emniyet Genel Müdürlüğü) kurulmuştur (Bilgiç, 2019: 292). Nihayet Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda yıkılan Osmanlı Devleti’nden devralınan zayıf polis teşkilatlanmaları Osmanlı Devleti’nin hukuk kurullarıyla 1937 yılına kadar tahkim edilmeye ve tüm Türkiye sathına yayılmaya çalışılmıştır (EGM, 2019). Teşkilattaki personelin görev ve yetkilerini düzenleyen Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (PVSK) 1934 yılında yürürlüğe girmiş ancak bu Kanun’da teşkilat yapısı düzenlenmemiştir (2559, 1934). 1937 tarihinde ise Polis Teşkilatının yapısı yeni bir kanun ile modern bir şekilde düzenlenmiş, Emniyet Teşkilatı Kanunu 12 Haziran 1937 tarihli Resmi Gazete’de 3201 kanun numarasıyla yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (3201, 1937). Bu Kanunla; ülkenin emniyet ve asayiş işlerinden Dahiliye Vekili yani İçişleri Bakanı’nın sorumlu olacağı, Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) dahil bütün kolluk kuvvetlerinin gerektiğinde İçişleri Bakanlığı’nın emrinde olacağı hüküm altına alınmış ve genel-özel kolluk ayrımı yapılarak Polis Teşkilatının yapısı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (3201, 1937).

3201 sayılı Kanun’da teşkilat yapısı belirlenirken öncelikle genel-özel kolluk ayrımı yapılarak genel kolluğun polis ve jandarmadan ibaret olduğu, daha sonra Jandarma ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin kendi kanunlarına tabi olduğu, emniyet yani Polis Teşkilatının ise bu Kanun’a tabi olduğu belirtilmiştir (3201, 1937: Md. 3). Kanunun müteakip maddelerinde ise Polis Teşkilatı üzerinde durulmuş, Polis Teşkilatı içerisindeki ayrımlar yapılmıştır. Kanun’da polis kuvvetleri için yapılan ayrımlardan biri üniformalı-

sivil polis ayrımı olmakla birlikte bu çalışmanın genelinde yer alan sivil kolluk kavramının Kanun'da bahsi geçen sivil polis kavramından farklı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Zira kanunda sivil polisten kasıt, üniformasız olarak görevlendirilen polistir ancak literatürde ve bu çalışmada sivil kolluk dendiğinde sivil bir otoriteye tabi olan hiyerarşik yapısında askeri unsurların yer almadığı kolluk teşkilatları kastedilmektedir.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda Polis Teşkilatı için yapılan ayrımlardan bir diğeri ise ihtisaslaşma temelli bir ayırım olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun'un 8. Maddesinin ilk fıkrasında "*Polis: İdari, siyasi ve adli kısımlara ayrılır.*" hükmü yer almaktadır (3201, 1937: Md. 8). Kanun'da polisin tutulduğu bu ayırım, yukarıda da bahsedilen idari, siyasi ve adli kolluk ayrımlarıdır. İhtisaslaşmayla ilişkilendirilen bu ayırımıda polis için idari kolluk görevi esas olan görevken siyasi ve adli kolluk görevleri ikincil yahut istisnai görev olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira polisin asli vazifesi, kamu düzenini sağlarken önleyici tedbirler almaktır bu da idari kolluğun görevi kapsamındadır (Özay, 2013: 950). Yani Kanun'da da ifade edildiği üzere, polis kamu düzenini sağlamakla mükellefken bu vazifesini, kamu düzenini bozacak unsurların doğmasından önce (önleyicilik ilkesi) yerine getirmelidir. İhtisaslaşmanın bir sonucu olarak ortaya çıkan siyasi kolluk, doğrudan devlete, devletin nizamına karşı oluşacak tehditleri bertaraf etmek amacıyla yürütülen faaliyetleri ve bu faaliyetleri yürütmek üzere özel eğitim ve operasyon gücü kabiliyetiyle donatılmış personeli ifade etmektedir (3201, 1937: Md. 9; Altın, 2019: 733). Siyasi kolluk teşkilatlanmasına Türkiye'deki en bariz örnek olarak Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı (MİT) verilebilir. İçişleri Bakanlığının bünyesinde EGM ve JGK'ya bağlı istihbari faaliyetler sürdüren birimler de var olmakla beraber MİT İçişleri Bakanlığı'ndan bağımsız olarak ve doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren bir yapılanmadır (2937, 1983: Md. 3). Eğitim-donanım metotları, konuşlanma şekli, teşkilat yapısı, bütçesi, operasyonel yetkileri göz önüne alındığında MİT'in, tam anlamıyla kendi alanında ihtisaslaşmasını yetkin seviyeye çıkarmış ve diğer kolluk kuvvetlerinden ayrılmış bir yapı olduğunu söylemek hiç de zor olmayacaktır.

Bir diğer ihtisaslaşmış... kolluk kuvveti ise adli kolluktur. Kanun'a göre (3201, 1937: Md. 9); "*adli polis; asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğüne kadrodan ayrılan bir kısımdır.*" Görüleceği üzere; Türkiye'de adli kolluk, sadece yürüttüğü görev bakımından değil, teşkilatlanma bakımından da ikincil ve istisnai nitelik teşkil etmektedir. Adli kolluğun en başat özelliği olayların vuku bulmasından sonra bastırıcı özellik göstermesidir (Özay, 2013: 950). Ayrıca adli kolluk, yargı mercilerine vakialardaki delillerin korunması ve toplanması, şüphelilerin yakalanması ve yargı mercii huzuruna çıkarılmaları görevlerini de yerine getirir. Dolayısıyla 3201 sayılı Kanun'a göre adli kolluk faaliyeti yürütmek üzere görevlendirilen Polis, adli polis adını almakta ve idari kolluk vazifesi yönünden, Polis Teşkilatı hiyerarşisine uygun olarak, polis amirlerinin emrinde iken adli kolluk vazifesi yönünden gerçekleşen vakıa bazında soruşturmayı üstlenen Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Savcısının emrinde olacaktır. Görüldüğü üzere, ihtisaslaşmada yetkinliğe ulaşması, yargılamaların hızlı yürütülerek hak kayıplarının ortaya çıkmaması için oldukça elzem olan genelde adli kolluk, bu başlık özelinde ise adli polis yapılanması hem görev yönünden hem de hiyerarşik açıdan ikilemlerin içerisinde yer almaktadır.

Polisin Türkiye'deki teşkilatlanma modeli genel olarak böyleyken polisi bir de coğrafi yetki alanı içerisinde değerlendirmek yerinde olacaktır. PYSK'da doğrudan ve açıkça polisin coğrafi yetki alanı düzenlenmemişken, Kanun'un 25. Maddesi'nde Jandarmanın yetki alanı düzenlenmiş böylelikle bu maddenin mefumu muhalifiyle Jandarmanın Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 10. Maddesinde hüküm altına alınan Jandarmanın coğrafi yetki alanı birlikte düşünüldüğünde Polisin yetki alanı rahatlıkla anlaşılmaktadır. Buna göre; Jandarmanın il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya Polis teşkilatı bulunmayan yerlerde görev yapmaktadır. Dolayısıyla Polis, kolluk kuvveti bakımından il ve ilçe belediye sınırları içerisinde asli kolluk unsuru olup bu alanlarda görev yapmaktadır (2559, 1934: Md. 25; 2803, 1983: Md. 10).

Jandarmanın

Osmanlı Devleti'nde önceki Türk devletlerinde de olduğu gibi şehirlerin asayiş askeri unsurlarla sağlanmaktaydı (Bilgiç, 2019: 291). Yeniçeri birliklerinin Osmanlı Padişahı 2.

Mahmut tarafından 1826 tarihinde dağıtılmasıyla (Vaka-i Hayriye) özellikle başkent İstanbul olmak üzere Anadolu ve Rumeli’de yer alan illerin iç güvenliği birtakım askeri birliklerle sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak Jandarma kelimesi, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı’nın ilanının uygulanma kararnamelelerinde görülür. 14 Haziran 1869 yılında yayımlanan Asakir-i Zaptiye Kararnamesiyle Zaptiye alaylarının her ilde kurulması kararlaştırılmıştır. 1879 yılına gelindiğinde ise Jandarma günümüzdeki adını almış, 1909 yılında dönemin Savunma Bakanlığı olan Harbiye Nezaretine bağlanmış ve Jandarma Genel Komutanlığı adını almıştır. Cumhuriyet Dönemine gelindiğinde ise 3201 sayılı Kanun gibi 1937 yılında Jandarma Teşkilatı ve Vazife Nizamnamesi yürürlüğe konmuş, 1983 yılına gelindiğinde ise Komutanlığın bugünkü teşkilat yapısını belirleyen 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu yürürlüğe girmiştir (JGK, 2019a). Ancak bu Kanun’un yürürlüğe girmesinden önce çıkarılan 1706 sayılı ve 1930 tarihli Jandarma Kanunu, Cumhuriyet döneminde Jandarma’nın ilk yasası olarak karşımıza çıkmaktadır. 1846 yılında Polis ile Zaptiye Müşiriyeti adıyla anılan ve asayiş işlerini tek merkezden yöneten bir idareye bağlanan Jandarma, Polise nazaran çok fazla kez -bağlı bulunduğu idare bakımından- sürüklenmiştir (Bilgiç, 2019: 292). Tarihi boyunca bazen askeri bir teşkilat kabul edilerek Savunma bakanlıklarına bazen sivil bir teşkilat olarak İçişleri bakanlıklarına bağlanmış ve bazen de birden çok bakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermiştir. Bağlı olduğu idare bakımından yer yer sivil bir teşkilat olan Polisle yolu kesişen Jandarma Genel Komutanlığı, son olarak 2016 yılında 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nda yapılan değişiklikle yeniden İçişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır (2803, 1983: Md. 4).

Jandarma her ne kadar İçişleri Bakanlığı’na bağlanmış olsa da teşkilatlanması, eğitim organizasyonu, silahlanma biçimi ve de en önemlisi personel temini açısından hala askeri teşkilat unsurlarını fazlasıyla bünyesinde bulundurmaktadır. Yine de Jandarma’nın İçişleri Bakanlığı’na bağlanması genel kolluğun tek çatı altında tekrar toplanması ve sivilleşmesi bağlamında önemli bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu birleşmeyi öngören hukuki düzenlemenin üzerinden beş yıl gibi bir sürenin geçmiş olması ve geçiş sürecinin nihayete ermesinin 2024 yılının aralık ayı olarak belirlenmesi uzun bir süreci kapsamaktadır (Bilgiç, 2019: 294)

Polisin ifa ettiği görevlerin tamamını belediye sınırları dışındaki kırsal kesimde ve yer yer de belediye sınırları içerisinde yerine getiren Jandarma, ayrıca askeri görevlerle de sorumlu tutulmuştur. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nda yer alan düzenlemeye göre (2803, 1983: Md. 8), “*Jandarma birlikleri; seferberlik ve savaş hallerinde, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecek bölümleriyle Kuvvet Komutanlıkları emrine girer, kalan bölümüyle normal görevlerine devam eder. Ayrıca, Jandarma birlikleri; Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanının, illerde ise garnizon komutanının talep etmesi halinde valinin onayıyla kendilerine verilen askeri görevleri de yaparlar.*” Tüm bunların yanı sıra Jandarma teşkilatı, *tıpkı* Polis teşkilatı gibi kendi içerisinde ihtisaslaşmaya gitmiş, Jandarma bünyesinde belirli işler için özel eğitim alan ve bu eğitimle özel faaliyetlerde bulunan birimler oluşturulmuştur. Polis gibi Jandarma teşkilatı da adli kolluk faaliyeti yürütmekte bunun yanı sıra Jandarma Genel Komutanlığı, İstihbarat Başkanlığıyla istihbari kolluk faaliyetlerini de yerine getirmektedir (Jandarma.gov, 2019b). Önleyici kolluk kuvveti bağlamında Jandarma faaliyetlerini sürdürmekte bir taraftan İçişleri Bakanlığı’na bağlıyken diğer taraftan hiyerarşik olarak askeri emir-komuta zinciri altında komutanlarının emrine tabi olarak faaliyetlerini sürdüren Jandarma, adli kolluk faaliyetlerini de yürüttüğünden üçlü bir emir zinciri içerisinde yer almaktadır. Zira Jandarma teşkilatı için de hem önleyici kolluk kuvveti hem de adli kolluk kuvveti görevi iç içe geçmiş bulunmaktadır. Ancak mevzu bahis adli kolluk kuvveti olduğunda Jandarma, Cumhuriyet savcısının emrine tabi olmakta, böylelikle devreye üçüncü bir hiyerarşik üst girmektedir.

Yukarıda Polisin coğrafi yetki alanına değinilirken yer verildiği üzere Jandarma, genellikle kırsal kesimde görevini ifa etmektedir. Yinelemek gerekirse PVSK’da ve Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’ndaki hükümlerden Jandarma’nın, il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya Polis teşkilatı bulunmayan yerlerde görev yapmakla görevlendirildiği anlaşılmaktadır (2559, 1934: Md. 25; 2803, 1983: Md. 10). Ayrıca Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nda söz konusu genel hükmün yanı sıra

Jandarma'nın İçişleri Bakanı kararıyla belediye sınırları içerisinde görevlendirilebileceği de belirtilmiştir (2803, 1983: Md. 10). Teşkilat kanunlarının yapıldığı dönemlerde birçok nedenin yanı sıra özellikle nicel ve fiziksel yetersizlikler nedeniyle kırsal bölgeler, Jandarma'ya bırakılmıştır. Ancak Doğan'ın (2010: 80) da belirttiği üzere zamanla şehirlerin kırsal alanına kadar sirayet eden gelişme süreci, belediye sınırlarıyla bu sınırların dışındaki kırsal alanın birbiri içerisine geçmesine sebebiyet vermiştir.

Jandarma'nın sivilleşmesinden dem vurulurken değinilmesi gereken önemli konulardan biri de Jandarma'nın personel temini olacaktır. Devletlerin eski dönemlerden beri genel olarak asker temini yöntemi zorunlu askerlik sistemiyle gerçekleştirilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde de durum geçmişten günümüze kadar bu şekilde devam etmiş, er ve erbaş düzeyindeki askeri personel zorunlu askerlik sistemiyle temin edilmiştir. Bunun dışında kalan rütbeli personel ise belirli eğitim düzeylerinden geçerek ve birtakım ücret hakkı olmak üzere birtakım özlük haklarına sahip olacak şekilde görevini ifa etmek üzere Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) bünyesine kazandırılmıştır. Tarihinin önemli bir kısmı TSK'ya bağlılıkla geçen Jandarma'da da durum bu şekildeydi. Ancak son yıllarda TSK'daki anlayış değişimiyle sahada yer alan birliklerin profesyonel personellerden oluşması adına sözleşmeli asker teminine önem vermeye başlamıştır. Bu minvalde 2011 yılında Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu yürürlüğe girmiş, Kanunun amacı da ilk maddesinde şu şekilde belirtilmiştir (6191, 2011: Md. 1):

“Bu Kanunun amacı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) Genelkurmay Başkanlığınca lüzum görülen erbaş ve er kadrolarında, kritik ve uygun görülen görevlerde, yetişmiş personel ihtiyacını karşılamak maksadıyla istihdam edilecek sözleşmeli erbaş ve erlerin; temini, yetiştirilmeleri, görevde yükselmeleri, tertip edilmeleri, geçici görevlendirilmeleri, hizmet şartları, görev ve hakları, yükümlülükleri, ayırma ve ayrılmaları ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir.”

Görüleceği üzere Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu kapsamına Jandarma'da dahil edilmiş olup, profesyonel askeri birlik oluşturma konusunda düzey, erbaş ve erliğe kadar inmiştir. 2016 yılına gelindiğinde ise Fetullahçı Terör Örgütü'nün gerçekleştirmiş olduğu 15 Temmuz Darbe Girişimi, Türkiye'de infiale neden olmuş ülkede belirli bir süre olağanüstü hal (OHAL) ilan edilmiş, bu olağanüstü durumlar TSK'nın yapısında olduğu gibi Jandarma teşkilatında da birçok reforma gebe olmuştur. Bu reformlardan biri de 31 Temmuz 2016 tarih ve 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle gerçekleştirilmiştir (Cnntürk.com, 2018). Bu Kararnameyle 2803 sayılı Kanun'a Geçici 5. Madde eklenmiş, böylece Jandarma'ya Kararnamenin yayım tarihinden itibaren 3 yıl boyunca Milli Savunma Bakanlığı'ndan erbaş ve er temini sağlanacağı ancak bu tarihten sonra erbaş ve er temininin sonlandırılacağı hüküm altına alınmıştır (669, 2016: Md. 111). Böylece Jandarma'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlanmasıyla sivilleşmesi sağlanırken belki de en önemli sivilleşme reformuna gidilmiş, zorunlu askerlik sistemi marifetiyle sürdürülen erbaş ve er düzeyindeki personel temini son bulmuştur. Ayrıca Jandarma için rütbeli personel açısından da önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Şöyle ki daha önce rütbeli personel ihtiyacını TSK'ya bağlı olarak hizmet veren Kara Harp Okulu'ndan temin eden Jandarma teşkilatı, 2016 yılında yine bir OHAL Kararnamesiyle Kara Harp Okulunun kapatılması ve doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin kurulmasıyla rütbeli personel ihtiyacını buradan karşılamaya başlamıştır (Durgun, Aydın ve Bucak, 2019: 80).

POLİS VE JANDARMA'NIN TEŞKİLATLANMASINA DAİR OLASI SORUNLAR

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde verilen polis ve jandarma teşkilatlanma modelleri incelendiğinde görülecektir hem mevzuat değişiklikleriyle hem de fiili uygulamalarla bu iki teşkilat tek çatı altında toplanma sürecindedir. Özellikle Jandarma'nın sivilleşmiş bir yapıya bürünmesi, teşkilatların İçişleri Bakanlığı çatısı altında birleşmesi sürecinde jandarma personelinin yeni sürece entegrasyonunu hızlandırmıştır. Operasyonel ve bilgi alışverişi manasında entegrasyonun sağlıklı bir şekilde ilerlediği İçişleri Bakanlığı'nın raporlarına göre tespit edilebilmektedir (Durgun, Aydın ve Bucak, 2019: 81-83). Her ne kadar eski duruma göre birçok sorunun bu birleşimle giderilebileceği düşüncesini dış denetim faaliyetleriyle irdelemek daha doğru olacaktır. Başta Sayıştay'ın denetimleri sonucu oluşturduğu raporlar olmak üzere bağımsız denetim raporları ve oluşan yeni

teşkilatın adli süreçlere katkısının araştırıldığı raporlar, ortaya çıkmış veya çıkabilecek sorunları görmek açısından faydalı olacaktır. Bu bölümde polis ve jandarma teşkilatlarının karşılıklı olarak geçmişten günümüze yaşadığı sorunlara, polisin ve jandarmanın teşkilatlanma modeli nedeniyle ortaya çıkmış sorunlara ve son olarak ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlara değinilecektir.

Polis ve Jandarma Teşkilatının Geçmişten Günümüze Değın Karşılıklı Sorunları

Doğın’ın da belirttiğı üzere coğrafi yetki alanları zamanın koşullarına göre, teşkilat kanunlarında belediye sınırları baz alınarak belirlenmiş ancak bu sınırlar zamanla kaynaşmaya başlamıştır (Doğın, 2010: 80). Bu problemler aşağıda başlıklar halinde sıralanmıştır.

Coğrafi Yetki Alanı Nedeniyle Ortaya Çıkan Sorunlar

Neredeyse birbirinin aynı görevleri ifa eden Polis ve Jandarma teşkilatının coğrafi yetki alanları, yukarıda da değinildiğı üzere belediye sınırları baz alınarak belirlenmiştir. Kural olarak belediye sınırları dışında görevlendirilen Jandarma, ülke yüzölçümünün neredeyse %93 gibi önemli büyüklükteki kısmında görev ifa ederken, bu yüzölçümüne düşen nüfus sayısı ise ülke nüfusunun %21’i kadardır (Jandarma.gov, 2019c). Ancak söz konusu nüfus oranı, tatil yörelerindeki kırsal kesimler için yıl içinde büyük değışiklikler gösterebilmektedir. Örneğın genel olarak nüfusu 180 bin civarında seyreden Muğla ilinin Bodrum ilçesi, Temmuz 2021 tarihinde 1 milyonu aşmıştır (Ntv.com, 2021). Bununla birlikte yine yaz aylarında kentlerden köy ve kasabalara büyük oranda tatil amaçlı geçici göç dalgalanmaları yaşanmaktadır. Bu örneklerle belirtmek istenen Jandarma’nın görev sahasına hitap eden nüfus oranının aslında çok da cüz’i olmadığıdır. Yukarıda da ifade edildiğı üzere her ne kadar belediye sınırları baz alınmış olsa da çoğu kırsal kesim artık belediye sınırları içerisine taşmaktadır. Bu da hem idari hem de adli kolluk vazifesi yürüten iki teşkilatın personeli açısından da görev alanı belirsizliğine yol açmaktadır. Ayrıca yine bundan dolayıdır ki kentten kırsal kesime giden ya da tam tersi istikamette seyahat eden vatandaşlar, birden fazla kez Polis ve Jandarma görev alanına girmektedir. Bu da mükerrer işlemlere sebebiyet verebilmekte vatandaşlar için hak ihlalleri ortaya çıkabilmektedir. Örneğın; PVSK’nın 4/A maddesinde düzenlenen durdurma ve kimlik sorma işleminin kullanılabilmesi için aynı maddenin 2. fıkrası uyarınca, polisin mesleki tecrübesinden hareketle ve içinde bulunduğu durumdan edindiğı izlenimle makul bir sebebinin olması gerekmektedir. Ayrıca fıkranın devamında süreklilik arz edecek fiili durum ve keyfilik oluşturacak şekilde durdurma işleminin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır (2559, 1934: Md. 4/A). İşte birden fazla kez polis ve jandarma görev alanına giren vatandaş için polis ve jandarmanın aradaki iletişimsizlik nedeniyle ayrı ayrı durdurma işlemi yapması, hukuka aykırılık ve vatandaş aleyhine hak ihlali oluşturacaktır.

Ceza Muhakemesi Kanunu’na (CMK) göre; bir suç dolayısıyla soruşturma ve kovuşturma yapılmasında suçun işlendiğı yer yetki konusunda ilk belirleyici faktördür (5271, 2004: Md. 12). Özellikle soruşturma aşamasında suçun işlendiğı yere göre ilk işlemlerin yapıldığını, soruşturmayı üstlenen Cumhuriyet savcısının belirlendiğini dolayısıyla soruşturma işlemlerini yapacak adli kolluğun da suçun işlendiğı yer esasına hareket ettiği göz önünde bulundurulduğunda Polis ve Jandarma teşkilatı için bir başka sorun ortaya çıkmaktadır. Keza yukarıda değinildiğı üzere Polis, Emniyet Teşkilatı Kanunu’nda, Jandarma ise kendi teşkilat kanununda adli kolluk göreviyle de vazifelenmiştir (3201, 1937: Md. 9; 2803, 1983: Md. 7). İşte tam da burada adli kolluk görevinin yerine getirilmesinde coğrafi yetki alanı her iki teşkilat için de maddi gerçeğın ortaya çıkarılmasında birtakım aksaklıklara neden olmakta hatta bazen maddi gerçeğın ortaya çıkarılamamasına neden olmaktadır. Örneğın; kırsal kesimle belediye mücavir alanları arasında kalan ve birbiri içine geçmiş bölgelerde adli vakıa gerçekleştiğinde vakıa için ilk incelemelerin yapılması hususunda hangi teşkilatın yetkili olduğu hususunda belirsizlikler yaşanabilmektedir.

Teşkilatların Aynı Çatı Altında Toplanmasına Rağmen Ayrı Organizasyonlara Tabi Tutulmaları Nedeniyle Ortaya Çıkan Mali Külfetler

Polis ve Jandarma teşkilatının mali bilançosunu değerlendirmek için pek tabi bakılması gereken ilk yer, Sayıştay'ın EGM ve JGK hakkında düzenlediği denetim raporları olmalıdır. Tekrar ifade etmek gerekirse yargısal yahut bağımsız dış denetim, iç denetime göre her zaman daha sağlıklı sonuçlar verecektir. Ancak burada birtakım verilerde Sayıştay 2019 raporları ile EGM veya JGK'nın 2020 yılı için kurum içi hazırladığı faaliyet raporları karşılaştırma yapabilmek adına kullanılacaktır (Tablo 1 ve Tablo 2). Burada yer verilecek verilerin iki teşkilatın İçişleri Bakanlığı bünyesinde birleşmesi göz önünde bulundurulurken değerlendirilmesi oldukça önemlidir.

Tablo 1: 2019 Yılı Sayıştay JGK Denetim Raporu ile 2020 Yılı JGK Faaliyet Raporu Verileri Karşılaştırması

Veri Türü	2019 Yılı Sayıştay Raporu (Sayıştay, 2020a)	2020 Yılı JGK Faaliyet Raporu (JGK, 2021)
İnsan Kaynağı	Toplam: 196.863 (Er ve Erbaş: 43.062)	Toplam: 186.170 (Er ve Erbaş: (26.293)
Bina/Tesis	Belirtilmemiş.	Toplam: 27.083 (Lojman: 18.798)
Tahsis Edilen Ödenek	Toplam: 19.604.133.000 TL	Toplam: 22.968.117.000 TL

Tablo 2: 2019 Yılı Sayıştay EGM Denetim Raporu ile 2020 Yılı EGM Faaliyet Raporu Verileri Karşılaştırması

Veri Türü	2019 Yılı Sayıştay Raporu (Sayıştay, 2020b)	2020 Yılı EGM Faaliyet Raporu (EGM, 2021)
İnsan Kaynağı	Toplam: 305.704	Toplam: 328.963
Bina/Tesis	Belirtilmemiş.	Toplam: 45.482 (Lojman: 41.296)
Tahsis Edilen Ödenek	Toplam: 33.676.247.000 TL	Toplam: 38.973.189.000 TL

Görüüleceği üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan ve genel kolluk teşkilatının başat aktörleri olan bu iki kurum; devasa bütçe, insan kaynağı ve taşınmaz birikimiyle yüksek bir kaynağı kullanmaktadır. Sayıştay'ın 2019 faaliyet raporuna göre, EGM'ye ayrılan bütçe, Merkezi Yönetim Bütçesi'nin (MYB) %3,75'ine; JGK'ya ayrılan bütçe ise MYB'nin %2,06'sına denk düşmektedir (Sayıştay, 2020a; 2020b). Aynı görevleri ifa eden bu iki teşkilattan her ikisinin de birbirinden bağımsız karakollarının bulunması ve coğrafi yetki alanı değiştiğinde karakolların el değiştirilmesi usulü yerine yenisinin yapılması tercih edilmektedir (Doğan, 2010: 82). Bu işlemin devir şeklinde yapılmasına 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu basit bir usulle cevaz vermektedir (2942, 1983: Md. 30). Bu nedenle bu usulün tercihi daha verimli olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin yaklaşık kırk yıldır terörle mücadelesi devam etmektedir. Terörizmin, iç güvenlik tehdidi altında bıraktığı ülkelerin başında da yine Türkiye gelmektedir. EGM ve JGK da yıllardır sadece asayiş sağlama ile değil, aynı zamanda terörizmle de mücadele ederek iç güvenliği ve kamu düzenini sağlamakla görevlendirilmiş, çoğu zaman da bu görevini hakkını vererek ifa etmiştir. Bu iki kurumun mali külfetleri sunulurken Türkiye'nin terörle mücadelesi elbette göz ardı edilemeyecektir. Ancak yine de son yıllarda yapılan reform dalgalarının yönü, külfeti

azaltma politikalarına ya da yapılan harcamaları doğru bir biçimde yönlendirmeye çevrilebilir. Özellikle Jandarma’nın İçişleri Bakanlığı’na entegrasyonu sürecinde oluşturulacak yeni, sivil ve ihtisaslaşmış örgüt modelleri, külfeti azaltacak ya da artırsa dahi halihazırdakinden çok daha verimli olabilecektir.

Rütbe, Hiyerarşi ve Denklik Sorunları

2016 yılında İçişleri Bakanlığı’na bağlanan JGK’nın bu sivilleşme reformuna rağmen halen askeri unsurlar barındırdığı yukarıda belirtilmiştir. Bunun başlıca nedenlerinden biri de Jandarmanın, kendi teşkilat kanununa göre hala askeri görevlerinin de bulunmasıdır (2803, 1983: Md. 7). Görev itibarıyla burada jandarma, polisten ayrılmaktadır. Zira jandarmanın diğer iki görevi yani idari ve adli kolluk faaliyetleriyle ilgili görevleri polis görevleriyle örtüşmektedir. Tüm bu nedenlerle Jandarma personelinin rütbeleri halen askeri rütbelere olarak kullanılmakta ve de Polisten farklılaşmaktadır. Ayrıca söz konusu rütbe farkları, özlük hakları bakımından da iki teşkilat personeli açısından farklılıklara neden olmaktadır. Son dönemde giderilen bir fark ise Jandarma Genel Komutanı sadece İçişleri Bakanı’na karşı sorumluyken -ki bu 2803 sayılı Kanun’a göre halen böyledir.- İçişleri Bakanlığı hiyerarşisinde Bakan yardımcısına bağlanmıştır. Böylece Emniyet Genel Müdürü ile arasındaki bu farklılık giderilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019).

Adli Kolluk Faaliyetleri Sırasında Yargı Mercileriyle Teşkilat Personelleri Arasında Yaşanan/Yaşanması Muhtemel Sorunlar

Daha önce de belirtildiği üzere genel kolluğun görevi, kamu düzeninin temininde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak kamu düzeni sağlanırken göz ardı edilmemesi gereken önemli husus, bireylerin anayasa tarafından güvence altına alınan hak ve hürriyetleridir. Kamu düzeninin sağlanması ile insan hak ve hürriyetleri arasındaki dengeyi gözetme politikaları demokratik hukuk devletlerinde dahi esasen yeni yeni oturan politikalarındadır. Demokratik hukuk devletlerinde suç ve cezanın kanuniliği ilkesi (2709, 1982: Md. 38; 5237, 2004: Md. 2) sonucu, suç ve cezaların kanun koyucunun politikalarının sonucu olduğunu kabul etmek gerekir. Aynı şekilde suç ve ceza gerektiren vakia ve fiillerin soruşturulması ve kovuşturulması usulü de bu politikalar sonucu gelişmektedir.

Esasında adli kolluk uygulaması, 2005 yılında yürürlüğe giren yeni CMK ile hukuk sistemimize girmiştir (Polater, 2015: 301). Adli vakianın gerçekleşmesinden sonraki soruşturma sürecinde ihtisaslaşmış birimlerce delillerin toplanmasını öngören kanun koyucu, yine aynı Kanunla soruşturma sürecinin baştan sona sahibi olarak Cumhuriyet savcısını belirlemiştir (5271, 2005: Md. 160). Soruşturmanın yek sahibi haline getirilen Cumhuriyet savcısı, adli kolluğun da amiri ilan edilmiştir (5271, 2005: Md. 160).

Burada genel olarak bakıldığında; çoklu kolluk sisteminin getirdiği coğrafi yetki alanı problemi, kolluğun, tüm vakialarda savcı haberdar edilmeksizin harekete geçmemesi ve bunun savcılarının iş yükünü artırması ve müdahale süreçlerini yavaşlatması; kolluğun birden fazla ast-üst ilişkisine maruz kalması; jandarma ve polis ile adli kolluk faaliyeti yönünden bunların bağlı bulunduğu Cumhuriyet savcılıkları arasında yaşanan iletişimsizlik ve bunun sonucu olarak vatandaşın mükerrer işlemlere tabi tutulması, adli kolluk faaliyetlerinde ihtisaslaşmanın güçleşmesi gibi sorun alanları önemli başlıklar olarak sıralanabilir.

SONUÇ

İnsanoğlunun en temel ihtiyaçlarından biri olan güvenlik ihtiyacı, bireylerin ve toplumların vazgeçemeyeceği bir ihtiyaçtır. Modern, demokratik ve hukuk devletlerinin bu sıfatları hak edebilmelerinin bir gereği de güvenlik ihtiyacı ile özgürlükler dengesinin sağlanabilmesidir. Söz konusu dengenin sağlanmasında ise devletlerin kolluk güçlerinin başat bir önemi vardır. Kolluk güçlerinin yapısı ile anlayış ve uygulamaları, devletler açısından bir ayna işlevi görmektedir. Bu nedenle kolluk yapılanmasını çağa ve evrensel hukuk kurallarına uygun bir şekilde modernize edilmesi önem arz etmektedir.

Yaklaşık kırk yıldır terörle bilfiil mücadele eden Türkiye Cumhuriyeti, 15 Temmuz 2016 tarihinde devleti ve milletinin tahammül eşiğini zorlayan bir terörist girişime maruz

kalmış, FETÖ tarafından icra edilmek istenen darbe millet ve devletin el ele vermesiyle bertaraf edilmiştir. Sonraki süreçte ise devlet yönetiminde köklü yapısal değişiklikler ve reformlar gerçekleştirilmiştir. Sahil Güvenlik Komutanlığı ile JGK'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlanarak sivilleştirilmeye başlanması genel kolluk sistematığı üzerinde uygulanan çarpıcı reformların başında gelir. Zira söz konusu bu iki birimin ülkenin iç güvenliğinin teminindeki rolü polisle neredeyse eşdeğer olmasına rağmen TSK'ya bağlı statüsünün değişmesi sivilleşme adına önemli bir adımdır. Bundan sonraki süreçte terörle mücadele anlamında olumlu yönde bir hayli yol kat edilmesi çözümün verimliliğini gösterir niteliktedir.

Terörle mücadele anlamında Türkiye'nin son yıllarda göstermiş olduğu başarılar ve ülkenin savunma sanayindeki atılımları, Türkiye'ye, kamu düzeni-özgürlükler dengesinin sağlanması açısından önemli reform fırsatları sunmaktadır. Ülkenin iç güvenliğini sağlayan genel kolluk üzerindeki yapısal reformların kararlılıkla sürdürülmesi önemlidir. JGK ile EGM teşkilatlarının görev ve coğrafi yetki alanı farklılıklarının ortadan kaldırılmasına yönelik adımlar bu açıdan önceliklidir. Teşkilatlar arasındaki rütbe, denklik ve özlük hakları bağlamındaki farklılıklar personelin lehine olacak şekilde aynılaştırılmalıdır. Farklı teşkilatlara ait taşınmazlar, yenisinin inşasına mahal vermeden dönüştürülerek kullanılmaya devam edilmelidir. Ayrıca her iki teşkilat personeli, içinde bulunduğu hiyerarşik karmaşadan olabildiğince kurtarılması da önem arz etmektedir.

Her iki teşkilattaki personelin doğru yönlendirme ve eğitim faaliyetleri sonucu ihtisaslaşmayla farklı branşlarda değerlendirilmesi ülkenin profesyonel kolluk kuvveti ihtiyacına olan gereksinimini karşılayabilecek bir nicel imkan sağlayacaktır. Halihazırda söz konusu teşkilatların içerisinde yer alan Siber Suçlarla Mücadele, Kaçakçılıkla Mücadele gibi branşların sayısı artırılmalı, Polater'in (2015: 310) adli kolluk için ifade ettiği gibi tayini çıkan memurun tayin yerinde de ilgili olduğu branşta görevine devam etmesi sağlanmalıdır. Adalet Bakanlığı tarafından son yıllarda yayımlanan insan hakları eylem planlarıyla hukuk ve idari bilimler fakültesi mezunlarının, kolluk kuvvetleri içerisinde daha fazla istihdam edilmesi gerektiği son zamanlarda tartışılmaya başlanmıştır. Reform hareketliliğindeki bu eğilim de dikkate değerdir. Ancak bu eğilimin de ötesine gidilerek söz konusu fakültelerden mezun olanların kolluk kuvveti içerisinde istihdam edilmesi, özellikle adli kolluk içerisinde kadrolar açılması yoluyla sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Afyonluoğlu, M. (2020). Siber Güvenlik ve Kamu Politikaları. iç. *Teknoloji ve Kamu Politikaları* (Edt. M. Yıldız ve C. Babaoğlu). Ankara: Gazi Kitabevi, s. 379-411.
- Aksoy, A. (2016). Geleneksel Devletten Modern Devlete: Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), s. 31-37.
- BBC (2020). *11 Eylül saldırıları: 2001'de nasıl düzenlendi, kaç kişi öldü, sonrasında ne oldu?* <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-58462900>, [Erişim Tarihi: 06.11.2021].
- Bilgiç, A. (2019). Türkiye'de İç Güvenlik Yapılanmasında Çoklu Genel Kolluk Sisteminin Kurumsallaşması. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), s. 287-307.
- CNNTÜRK. (2018). *Jandarma'ya Temmuz 2019'dan sonra er alımı yapılmayacak*. <https://www.cnnturk.com/video/turkiye/jandarmaya-temmuz-2019dan-sonra-er-alimi-yapilmayacak> [Erişim Tarihi: 01.09.2021].
- Doğan, F. (2010). *Polis Ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları Ve Değişimi*. Ankara Üniversitesi Akademik Arşiv Sistemi. s. 1-134. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/29781/6204.pdf?sequence=1> [Erişim Tarihi: 31.08.2021].
- Durgun, S.; Aydın, A. H. ve Bucak, U. (2019). Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına Hızlı Uyumu. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı, s.70-83.

- EGM. (2021). *Emniyet Genel Müdürlüğü: 2020 Yılı Faaliyet Raporu*. ss. 1-128. https://www.egm.gov.tr/kurumlar/egm.gov.tr/IcSite/strateji/Planlama/2020_IDARE_FAALIYET_RAPORU.pdf [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- EGM. (2019). *Hakkımızda: Tarihçe*. <https://www.egm.gov.tr/tarihce> [Erişim Tarihi: 11.06.2021].
- Erdem, H. (2003). *TCK'nun 312. Maddesinin Koruduğu Hukuksal Değerin Kısa Bir Analizi: Türk Devlet Düzeni V. Demokratik Kamu Düzeni*. 52 (1), 37-61. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/629000> [Erişim Tarihi: 07.06.2021].
- İçişleri Bakanlığı. (2019). *Teşkilat Şeması*. <https://www.icisleri.gov.tr/teskilat-semasi-2019> [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- Jandarma Genel Komutanlığı. (2019a). *Komutanlığımız: Tarihçe*. <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce> [Erişim Tarihi: 15.06.2021].
- Jandarma Genel Komutanlığı. (2019b). *İstihbarat Başkanlığı*. <https://www.jandarma.gov.tr/istihbarat-baskanligi> [Erişim Tarihi: 31.08.2021].
- Jandarma Genel Komutanlığı. (2019c). *Jandarma Sorumluluk Alanları ve Korunan Tesisler*. <https://www.jandarma.gov.tr/jandarma-tarafindan-korunan-tesisler> [Erişim Tarihi: 02.09.2021].
- Jandarma Genel Komutanlığı. (2021). *Jandarma Genel Komutanlığı: 2020 Yılı Faaliyet Raporu*. s. 1-78. <https://www.jandarma.gov.tr/jandarma-genel-komutanligi-2020-yili-faaliyet-raporu> [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- NTV (2021). *Bodrum'da Nüfus 1 Milyonu Aştı*. <https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/bodrumda-bayramda-nufusun-1-milyona-ulasmasi-bekleniyor,5wuMQTRiiE6tix8F7wrP0g/vER3Dvds9E-yfeLTTQjYIw> [Erişim Tarihi: 02.09.2021].
- Özay, İ. H. (2013). İdari Kolluk - Adli Kolluk. *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 71(1), s. 947-961.
- Polater, Y. Z. (2015). *Adli Kolluk-Savcı İlişkisi Ve Soruşturmalara Etkisi*. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 120, 289-324, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2015-120-1515> [Erişim Tarihi: 05.09.2021].
- 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (1934).. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2559&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> [Erişim Tarihi: 11.06.2021].
- 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu. (1937). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3201&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> [Erişim Tarihi: 11.06.2021].
- 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu. (1982). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2692&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 31.08.2021].
- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 05.09.2021].
- 2937 Sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri Ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu (1983).. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2937&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 12.06.2021].
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu. (1983). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2803&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 12.06.2021].

- 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu (1983).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2942&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu. (2004).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5271&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (2004).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 05.09.2021].
- 6191 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu. (2011).
<https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=1&MevzuatNo=6191&MevzuatTertip=5> [Erişim Tarihi: 01.09.2021].
- Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2016). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160731-5.htm> [Erişim Tarihi: 01.09.2021].
- Sayıştay Başkanlığı. (2020a). Jandarma Genel Komutanlığı: 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. s. 1-15. <https://sayistay.gov.tr/reports/download/413-jandarma-genel-komutanligi> [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- Sayıştay Başkanlığı. (2020b). *Emniyet Genel Müdürlüğü: 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. s. 1-49. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/415-emniyet-genel-mudurlugu> [Erişim Tarihi: 03.09.2021].
- TDK GENEL TÜRKÇE SÖZLÜK. (2021) *Güvenlik*. <https://sozluk.gov.tr/> [Erişim Tarihi: 06.06.2021].
- Tekiner, M. ve Gemici, E. (2019). Türkiye'nin Mevcut İç Güvenlik Yapısı ve 15 Temmuz Sonrası Yeni Bir Yapılanma Modeli. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19 (15 Temmuz Özel Sayısı), s. 15-40.
- Yılmaz, D. (2011). *11 Eylül Sonrasında ABD ve Türkiye'deki İç Güvenlik Yeniden Yapılanmalarının Karşılaştırılması*. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20(3), s. 361-380.
- Yılmaz, D. (2012). *Türkiye'nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı*. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(3), s. 17-40.
- Zabunoğlu, H. (2016). Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke'un Devlet Anlayışı. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), s. 431-456.