

# TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KOLLUĞUN SİVİL DENETİMİ

İsmail FIRAT\*  
Emrah ERDEM\*\*

## ÖZET

Küreselleşmenin etkisi ile kamu yönetiminde bir paradigma değişimi başlamış, bununla birlikte güvenlik anlayışında insan odaklılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, kaliteli hizmet sunumu ve katılımcı demokrasi öğeleri ön plana çıkmıştır. Kamu hizmeti olarak sunulan iç güvenlik hizmetinin sunulmasında kolluk kuvvetlerinin orantısız güç kullanımı ile insan hak ve özgürlükleri noktasında ihlallerin yaşanması sebebi ile vatandaş şikayetlerinin tarafsız olarak bağımsız bir sivil denetim mekanizması tarafından denetlenmesi ve çözülmesi Avrupa Birliğine uyum sürecinde zorunlu bir hal almış ve bu mekanizmanın kurulması ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi hazırlanmış merkezi ve yerel olarak çalışmalara başlanılmıştır. İngiltere, İrlanda ve Belçika gibi AB ülkeleri sivil denetim mekanizmasının kopya edilmesi yerine Türkiye'nin sosyo-kültürel yapısını yansıtacak özgün, etkin ve sonuç odaklı bir sivil denetim birimi kurulması önem arz etmektedir.

Bu makalenin temel amacı Türkiye de kolluk kuvvetlerinin sivil denetimi için yapılan çalışmaların bazı AB ülke örnekleri ile karşılaştırılması ve önlem alınması gereken noktaların değerlendirilmesi üzerinde durulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** İç Güvenlik, Yeni Kamu Yönetimi, Denetim, Kolluk kuvveti.

## INTERNAL SECURITY SERVICES AND CIVILIAN CONTROLLING OF LAW ENFORCEMENT ABSTRACT

A paradigm change has been experienced in public administration with the effect of globalisation, and this change gave prominence to the focality of human, accountability, transparency, high quality service and participatory democracy in the understanding of security. Because law enforcement forces applied unbalanced force, and human rights and freedom violations happened while they perform internal security service, which is served as public service, it became compulsory that complaints from people should be inspected and brought to a solution by an independent civilian control mechanism in the EU harmonization process, and the establishment of this mechanism came into prominence. In

\* Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi

\*\* Kamu Yönetimi Uzmanı

this context, Project on Developing Civilian Oversight on Internal Security Sector in Turkey was prepared and works began at central and local levels. Instead of copying the civilian inspection mechanism of EU countries like England, Ireland and Belgium, it is important to establish a civilian control unit, which represents Turkey’s socio-cultural structure and which is unique, active and result-based.

The main purpose of this article will be to compare the works regarding civilian control of law enforcement in Turkey with examples from some EU countries and to evaluate the matters against precautions should be taken.

**Keywords:** Internal Security, New Public Administration, Inspection, Law-Enforcement

## **GİRİŞ**

21. yüzyılda küreselleşme ile bilgi teknolojilerindeki gelişmeler devletlerin birbirlerine entegre olmaları noktasında lokomotif vazifesi görmektedir. Özellikle küreselleşme etkisi ile yönetim sistemlerinde insan hak ve özgürlüklerini temel öncelik olarak alan hesap verebilir, şeffaf, katılımcı ve kaliteli hizmet sunulması anlayışına geçilmesi zorunlu bir hal almıştır.

Devletin temel fonksiyonlarından ve hizmetlerinden olan güvenlik; vatandaşların güven ve huzur içinde yaşamalarını amaçlayan ve sağlayan kanun ile verilen yetkiler çerçevesinde diğer kamu görevlilerinden farklı olarak güç kullanma yetkisine sahip bir unsurdur (Salman, 2009: 32). Güvenlik hizmetini sunan devlet bu hizmeti ise kolluk birimleri aracılığı ile icra etmektedir. Bu güç diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de zaman zaman orantısız güç kullanımı, kötü muamele ve işkence gibi zor kullanma sınırı aşılarak vatandaş üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır. Bu nedenle, kolluk görevlilerinin denetimi ve insan hakları ihlallerini önleme amacı ile; İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde teftiş kurulları aracılığıyla kendi içinde bir denetim mekanizma bulunmaktadır. Ancak kolluk kuvvetlerinin şikayet ve ihlallerinin etkin bir şekilde çözüme kavuşturulmasında iç denetimin yanında dış denetime olan ihtiyaç değişim ve reform gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri bu değişim ve dönüşüm sürecinde itici bir güç olarak görülmektedir. Türkiye’nin AB’ye tam üyelik süreci, bu dönüşüme hız kazandırmıştır. Bu süreçte öncelikle Türkiye’nin insan hak ve ihlalleri, işkence ve kötü muamele ile orantısız güç kullanımı noktasında problemler olduğu öngörülmüş ve köklü değişikliklerin bir an önce yapılmasının gerekliliği ortaya konulmuştur. Bu bağlamda kolluk birimlerinin sorunlarının üzerine eğilerek çözüm noktasında kurumsal olarak merkezi ve yerel düzenlemeler yapmak ve denetim, şikayet mekanizması eksiklikleri ve ihlaller ile ilgili olarak etkin bir dış denetim mekanizmasının kurularak dönüştürülmesi büyük önem

arz etmektedir. Burada detaylı ve titiz çalışma gerektirecek olan asıl konu, özellikle Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde insan hak ve hukukunun korunması noktasında AB’ye hem uyumlu hale getirmek hem de ihlalleri sifıra indirmek olmalıdır. Bu amaçla kolluk kuvvetlerinin kendi iç denetiminden farklı olarak vatandaş taleplerine karşılık verebilen, tarafsız bir gözle kolluk kurumlarını denetleyebilen ve yaptırım uygulayabilen etkin bir şikayet mekanizmasının oluşturulması zorunlu bir hal almıştır.

Amerika, İrlanda, Fransa, İngiltere, Belçika ve İspanya gibi gelişmiş ülkeler başta olmak üzere iç güvenlik hizmeti sunan kolluk kuvvetlerinin tek bir çatı altında sivil bir denetim mekanizması tarafından etkin bir şekilde denetlenmesi için bağımsız komisyon, kurul veya organlar oluşturulmuştur. Türkiye’de ise 5 Mart 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığına 1/924 esas no ile kolluk gözetim komisyonu kurulması ve bazı koşullarda değişiklik yapılması hakkında kanun tasarısı iletilmiştir. Ayrıca TBMM’ye AB Uyum Komisyonu tarafından 1/584 esas numarası ile TBMM başkanlığına gönderilmiş raporda da Türkiye için insan haklarının korunmasında önemli rol oynayacak kolluk kuvvetlerin üzerinde olan, şikayet ve hak ihlallerine karşı bir mekanizmanın gerekliliği ortaya konulmuştur.

Bu çalışma ile Türkiye’de iç güvenlik unsurlarının, değişen ve dönüşen küresel dünya denetim sistemi mekanizması, standartları ve yapısı içinde reformların yapılarak kolluk kuvvetlerinin demokratik, şeffaf, etkin ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmasının gerekliliği üzerinde durulacaktır.

## **1. YENİ KAMU YÖNETİMİ VE İÇ GÜVENLİK ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM**

Küreselleşme olgusu ile teknolojik değişimler özellikle de bilişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişmeler toplumsal yapıyı değişime zorladığı gibi insanların ihtiyaçlarını hem nitelik hem de nicelik olarak farklılaştırmaktadır. Bu farklılaşmanın etkisiyle Kahraman’a (2009: 6) göre; ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin de kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkileri değiştirdiği görülmüştür. Zincirleme etkiyle bu değişimler vatandaşta yansiyarak vatandaş taleplerini değiştirmektedir. Bu değişim talepleri, daha çok yönetimde demokratikleşme, kamu hizmetlerinde saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, kalite, halka yakınlık ve vatandaş odaklılık gibi ilkelere vurgu yapmaktadır (Kuyaksil, 2012: 442). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, merkezi planlamaya dayalı merkezi yönetim ve kontrole ve mevzuata odaklı; etkinlik, etkililik, verimlilik gibi kavramlarla ilgilenmeyen, katı merkezîyetçi bir yönetime dayanmaktaydı (Akça, 2012: 29). Toplumdaki bu değişim ve taleplerin insan odaklı olarak değişmesi ile kamu yönetimindeki bu döneme ait zihniyet dünyası ve bu dünyaya has yönetim paradigmaları değişmeye başlamış, bununla birlikte esneklik, girişimcilik, şeffaflık, etkenlik ve verimlilik gibi unsurlar, yeniden yapılanmanın temel değerleri haline gelmiştir (Gökçe ve Turan, 2007: 177; Özer, 2012: 210). Özellikle yönetim biliminde

yaşanan gelişmelerin oluşturduğu bağlam klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, yetkilendiren, kalite odaklı, etkinliğe vurgu yapan ve vatandaşların (Kurt ve Uğurlu, 2007: 2) istek ve taleplerine son derece önem veren bir hal almaya başlamıştır.

Bir sosyal sistem olan kamu yönetimi örgütleri ne kadar kusursuz bir yapıya sahip olursa olsunlar, çevredeki değişimi izlemek ve bunlara uygun değişim tedbirini alarak, planlı bir değişime uğramak zorundadırlar (Şaylan, 2012: 439). Yeni Kamu Yönetimi (YKY), kamu yönetiminde hakim paradigma değişimi olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, hantal devlet bürokrasisinin olumsuzluklarının giderilmesi, yönetim süreçlerinde etkin ve verimli olunması gibi amaçlarla gündeme gelmiştir (Özer, 2012: 238). Toplum, devlet hizmetlerinin verimliliğini, etkinliğini, yanıt vermesini, esnekliğini ve hesap arayışını sorgular hale (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007: 165) geldiği için Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkin rol almasını hızlandırmıştır.

YKY anlayışının gereği olarak niceliksel olarak az, ama etkililik olarak belki eskisinden daha güçlü yönetsel yapılar (Üstüner, 2012: 398), etkin ve bağımsız birimler oluşturulması ile kurumsal etkililiği artırmak ve verimliliğe ulaşmak mümkün olacaktır. Devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik farklılaşması bu hizmetlerin sunumuna uygun yeni örgütlenmeleri, bu örgütlenmeler uygun kamusal ilişkileri ortaya çıkarmaktadır (Arslan, 2010: 2). Kamunun mülkiyetine son verilmesi, kamusal yönetim usullerinin terk edilmesi, kamunun düzenleme ve denetiminin olabildiğince azaltılması, bütün bunlar yapılamıyorsa ve bir mal veya hizmet mutlaka kamu sektörü tarafından sunulacaksa (Pehlivan ve Gerekan, 2009: 1), bunun da denetim ve gözetiminin tarafsız kurumlarca yapılması şeffaflık, katılımcı demokrasi ve etkinlik açısından önemlidir. Bu değişim süreci, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkilerin artmasına, vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin değişmesine, yönetim ve vatandaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasıyla esnek, katılımcı, sonuç odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir alternatif örgütlenme savunulmaya (Kartal, 2006: 11) başlanılmıştır.

Bu değişim ve dönüşüm tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yönetsel yapıda klasik yönetim anlayışından demokratik, hesap verebilir, şeffaf, kaliteli ve etkin hizmet sunma anlayışında yeniden yapılanma gerekliliği görülmüş ve son yıllarda özellikle Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği sürecinde uyum ve standart değişiklikleri ile belirli bir seviye ulaşmıştır. Bu yeniden yapılanma içerisinde Türkiye’nin iç güvenlik yapısında hem Avrupa Birliği kriterleri çerçevesinde yeniden dizaynı hem de devlet mekanizması içerisinde güç kullanma yetkisine sahip organlar olan kolluk kuvvetlerinin denetiminin yeniden dizaynı önem arz etmektedir.

Bu değişim ve AB uyum kriterlerini yerine getirme sorumluluğu, İç Güvenlik hizmetlerinde katılımcı demokrasi anlayışını temel alan sivil denetimin yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Devletin öncelikli görevi kamu düzenini korumak ve

böylece bireylerin ve toplulukların güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. Türkiye’de yasalar iç güvenlik hizmetlerinin sunulması görev ve sorumluluğunu İçişleri Bakanlığına vermiştir. Bakanlık bu görevi kendisine bağlı olan polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı marifetiyle yerine getirmektedir. Halkın kendini güvende hissetmesini sağlayacak bir kamu hizmeti yapmak ana amaçtır. İç güvenlik teşkilat birimlerinin bu önemli ve hassas görevi yerine getirirken kontrol mekanizmalarına bağlı olarak hesap verebilir, şeffaf ve katılımcı olmasının gerekliliği çok açıktır. Bu birimlerin eylemlerinden sorumlu tutulması ve hesap verebilir olması aynı zamanda demokratik toplumun temel prensiplerinden birisidir (Gül, 2008: 72). Şeffaflık sayesinde yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alınmaktadır (Çolak, 2012: 25). İç güvenlik örgütlerinin içinde buldukları çevresel faktörlerde yaşanan hızlı değişimler, iç güvenlik örgütlerini bu değişimlere gecikmeden, zamanında ve etkili bir şekilde cevap verecek bir örgütsel yapıya dönüşüme zorlamaktadır. Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’nin iç güvenlik yapılanmasında da bu alanda yaşanan sorunlara çözüm olacak ve değişim gereklerine cevap verecek şekilde bir yeniden yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır (Yılmaz, 2012: 17; Ayter, 2009: 14).

21.yüzyılda sağlayacak olan iç güvenlik yapılanmasının, çağdaş, dinamik, bilimsel, değişime açık, bürokratik olmayan, hızlı karar alabilen ve uygulamaya geçebilen, demokrasi kültürüyle uyumlu ve aynı zamanda komuta birliği, uzmanlaşma ve koordinasyon ilkelerini hayata geçirecek bir niteliğe kavuşması gerekmektedir (Yılmaz, 2012: 35). 1994 yılında Birleşmiş Milletlerin İnsan Gelişim Raporunda insan güvenliğine yönelik tehditlerin neler olduğunu ortaya koymasıyla akademik alanda insani güvenlik üzerine kavramsal analiz çalışmaları hız kazanmıştır. Adı geçen rapor, tüm güvenlik politikalarının kimin için ve nasıl sağlanacağı üzerinde durmuş ve güvenlik açısından en önemli amacın birey olduğunu ortaya koymuştur ( Aksu ve Turhan, 2012: 69). Ayrıca, ülke içi şiddetin devletler-arası şiddetten daha yoğun olması dikkatleri insanlara yönelik tehditlere çevirmiştir (Tangör, 2012: 66). Ulusal güvenliğini birey güvenliği üzerinde kurumsallaştırmayan ve inşa etmeyen devletler, uluslararası sistem açısından bir güveniksizlik unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda, bireysel güvenlik ile ulusal güvenlik ve ulusal güvenlik ile de küresel güvenlik arasında pozitif zincirleme bir ilişki bulunmaktadır (Aksu ve Turhan, 2012: 71). Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler güvenlik kavramının kapsam ve içeriğini de değiştirmiş ve yeni anlayışta devlet güvenliği bir amaç olarak değil bireylerin güvenliğini sağlayacak bir araç olarak görülmüş (Gül, 2008: 80) ve yeni bir paradigmanın doğmasına neden olmuştur. İnsani güvenlik paradigması, devletin güvenliği ve bağımsızlığından ziyade doğrudan insanların geçimini sağlama hakkı, yaşama hakkı, onurunu ve emniyetini sağlama hakkı olarak tamamen insan üzerine odaklanmakta (Çetinkaya, 2013: 244) ve insanların bireysel olarak güvenliklerinin olmadığı yani

savaş, şiddet ve güvenliği tehdit edici diğer olgu ve parametrelerin var olduğu bir dünyada bireyin de güvende olamayacağı varsayımından hareket etmektedir (Aksu ve Turhan, 2012: 75). Güvenliğin artışı aynı zamanda hak ve özgürlük kısıtlamasını beraberinde getirmektedir. Burada önemli olan bu dengenin korunması (Arslan, 2008: 26) ve insan odaklı yaklaşımların benimsenmesidir.

Bu değişim ve dönüşüm sürecinde, halkın denetim faaliyetlerine dahil edilerek güçlü ve bilinçli bir kamuoyu denetimi faaliyeti gerçekleştirilmesi demokratik yönetimin sağlanması, şeffaflık ve bireysel güvenliğin sağlanması açısından son derece önemlidir.

## **2. KOLLUK KUVVETLERİ VE DÖNÜŞÜM ÇALIŞMALARI**

İç güvenlik; bir ülkenin siyasi sınırları içerisinde, halkının huzurunu ve devletin bekasını sağlamak maksadıyla alınan tedbirlerdir (Küçükşahin, 2006: 12). Türkiye’de iç güvenlik yönetiminden sorumlu ana örgütlenme, İçişleri Bakanlığı çatısı altında yapılandırılmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a (Resmi Gazete, 1985) göre bakanlık bu görevi, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir. Bağlı kuruluşlar ise; Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)’dır (Resmi Gazete, 1985).

*Kolluk Etik Değişimi*, 24 Ekim 2007 tarihinde İçişleri Bakanı ve Devlet Bakanı tarafından imzalanarak yürürlüğe konulan Türk Kolluk Etik İlkeleri, kolluk personelinin görevini yürütürken uyması gereken ilkeleri belirlemek, görevin yerine getirilmesinde adalet, tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine bağlı kalarak halkın güvenini tesis etmek amacıyla hazırlanan (Yılmaz, 2012: 26) referans bir dokümandır. İçişleri Bakanlığının hazırladığı kolluk etik belgesine göre; hesap verebilirlik, katılımcılık ve şeffaflık ilkelerinin gerçekleştirilmesi için bütün kolluk birimlerinin katkılarıyla hazırlanan “Kolluk Etik İlkeleri”, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatlarında görev yapan kolluk görevlilerini kapsayacak nitelikte hazırlanmıştır. Bu kapsamda;

- Kolluk personeli, eylemlerinden, ihmallerinden ve verdiği emirlerden şahsen sorumlu ve hizmet ettiği topluma karşı daima hesap verebilir olmalıdır.
- Kolluk faaliyetleri, mevzuat dâhilinde yasama, yürütme ve yargı organlarının denetimine açıktır.
- Kolluk personeli aleyhine, usulüne uygun yapılan tüm şikâyetler derhal ve tarafsız bir şekilde soruşturulur. Soruşturma, etkin ve tarafsız yürütüldüğü konusunda şüphe duyulmayacak şekilde sonuçlandırılır ve soruşturma sonucu şikâyetçiye bildirilir.

- Kolluk görevine ilişkin ihbarlar da titizlikle araştırılır.

Maddelerine yer verilerek kolluk görevini yapan kurumların icra ettiği görevlerde şeffaf ve hesap verebilir olması gerektiği vurgulanmıştır.

Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Polis Etiği kuralları (2001) çerçevesinde, Türkiye içinde polis ve jandarma tarafından yürütülen iç güvenlik hizmetlerinin, sivil toplumun katılım ve denetimine açık olan kamu hizmeti olarak yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Genel olarak kuralların bir kamu hizmeti olarak ifade edildiği ilgili maddeler (1, 12, 13, 18, 59 ve 60) hukuk üstünlüğüyle yönetilen demokratik ülkelerde polis ve jandarmanın temel görevi halka yardım ve hizmet sunmaktır, bu kolluk kuvvetlerinin hukukun üstünlüğüne göre yapılandırılması gerektiği ve görevlerini yerine getirirken sivil yetkilinin sorumluluğu altında çalışması gerektiği yer bulunmaktadır (Cerrah, 2008b: 47). Ayrıca 59 ve 60 numaralı maddelerde kolluk kuvvetlerinin sadece devletin yasama, yürütme ve yargı organları tarafından değil aynı zamanda sivil toplum tarafından da denetime açık olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için gerekli kurumsal mekanizmaların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

### **2.1.Emniyet Teşkilatı**

Emniyet Teşkilatının temel kuruluş kanunu 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’dur. Teşkilata görev ve yetki veren temel kanun da 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri kanunudur. Emniyet Teşkilatı Kanunu görev bakımından polisi; idari, siyasi ve adli olmak üzere 3 kısma ayırmıştır (Doğan, 2010: 40). İdari Polis; kamu düzeninin sağlanması korunması ve bozulduğunda geri getirilmesi amacıyla, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem, tutum ve davranışların, gerektiğinde kuvvet kullanılarak önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılması amacıyla görevlendirilir. İdari polis, adından da anlaşıldığı gibi tamamıyla idarenin emri ve kontrolü altındadır. Buradan hareketle idari polis idarenin güç unsurunu ve vasıtasını oluşturur. Adli polisin amacı, suçları kovuşturmak, şüphelileri ve suç delillerini saptayarak yargı mercilerine vermektir. Siyasi polis hizmeti, siyasi nitelikli suçların işlenmesinin önünü almak için yapılan tüm çalışmalar olarak özetlenebilir.

### **2.2. Jandarma Teşkilatı**

2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 3’üncü maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir” denilmiştir. 2803 sayılı Kanunun; “Bağlılık, Konuş ve Kuruluş” başlıklı birinci bölümünde; “Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin bir parçası olup, silahlı kuvvetler ile ilgili görevleri eğitim ve öğretim

bakımından Genelkurmay Başkanlığı’na, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır. Mülki teşkilata tabi jandarma birimleri, illerde valilerin, ilçelerde ise kaymakamların emir ve denetimi altındadır. Jandarma askeri bir otoritedir (Akay, 2009: 19). Jandarmanın görevleri 2803 sayılı Kanun’da yer almıştır. Kanunun 7’nci maddesine göre Jandarmanın görevleri “Mülki, Adli, Askeri ve Diğer” görevler olmak üzere 4 ana kategori altında sayılmıştır.

### **2.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı**

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı kanunun amacı, Türkiye Cumhuriyetinin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevlerin uygulanması ve yetkilerin kullanılması maksadıyla Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtını kurmak, görev ve yetkilerini düzenlemektir. Bu Komutanlık, Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde olup, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Sahil Güvenlik Komutanlığı; Olağanüstü durumlarda Genelkurmay Başkanının isteği üzerine, bir kısmı ya da tümü ile Deniz Kuvvetleri Komutanlığı hareket komutasına veya emrine, savaş halinde tümü ile doğrudan doğruya Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girer.

## **3. KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL DENETİMİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ**

Güvenlik hizmetlerinde sivil denetim, ABD ve Avrupa’da 40 yıllık bir geçmişine rağmen, Türkiye de yeni tartışılmaya başlanan bir kavram olduğunu ve sivil kelimesinin burada ‘polis olmayan, asker olmayan’ şeklinde anlaşılması gerektiği belirtmiştir (Kuyaksil, 2012: 443).

Kolluk personeli ile ilgili şikayetlerin bağımsız bir şekilde soruşturulduğu bağımsız bir kolluk şikayet sistemi, komisyonu veya kurulu İngiltere, Galler, Norveç, İrlanda, Belçika gibi bir çok gelişmiş ülkede bulunmaktadır (Yavuzdoğan, 2010: 1232). Fransa ve İspanya’daki emniyet teşkilatları ve jandarma genel müdürlükleri, İspanya’da Hakların Savunucusu Kurumu, Fransa’da Etik ve İç Güvenlik Kuvvetleri Ulusal Komitesi ve İtalya’daki Kişisel Veri Koruma Kurumu yer almaktadır.

Avrupa ülkelerinde iç güvenlik hizmeti yürüten kurumlar sivil ve siyasi denetim altında görev yapmaktadır. Bu denetim gerçek manada hayata geçirilmiş bir denetimdir. Belçika Jandarma teşkilatını kaldırma yoluna gitmiştir ( Cerrah, 2008a: 99). Belçika polisi 2001 yılına kadar üçlü bir yapılanmaya sahipti: jandarma, yerel polis ve adli polis. 2001 yılında yaptığı reformlarla Belçika üçlü kolluk yapısını tekli (sadece polis) yapıya dönüştürmüştür. Ayrıca federal çapta görev ve işleri yapmak üzere federal polis kurulmuştur. Belçika polisindeki bu değişimin özü kolluk hizmetlerini



sunan teşkilatların tek çatı altında toplanması ve kuvvet olmaktan ziyade halka hizmet eden bir kurum haline getirilmesidir. Belçika iç güvenlik hizmeti federal ve yerel düzeyde örgütlenmiş içişleri bakanlığına bağlı sivil bir kurum haline getirilmiştir (Cerrah, 2008a: 76). İrlanda da ise bağımsız ve sivil gözetimin hakim olduğu Polis Ombudsmanı bulunmakta (Fendoğlu, 2010: 11) ve bu kurum kolluk birimleri ile ilgili şikayet ve hak ihlalleri noktasında etkin bir şikayet mekanizması olarak vazife görmektedir.

İngiltere ise “Polis Şikâyetleri Bağımsız Komisyonu (IPCC)” (The Independent Police Complaints Commission) : IPCC’nin amacı öncelikle güvenlik kurumlarında çalışan personel hakkında yapılacak şikâyet ve kötü muamele iddialarını (Yavuzdoğan, 2010: 1239) açık, bağımsız ve adil bir şekilde araştırıp sonuçlandırmaktır. İngiltere’deki polis kurumu ülkede en fazla inandırıcılığı ve güvenilirliği olan kurumların başında yer almaktadır. Kararları ilgili birimlerce dikkate alınmadığı takdirde komisyonun bu durumu yazılı olarak raporlarında ilan etme ve kamuoyu baskısı oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, IPCC’ye ilk müracaat veya şikâyette bulunan kişi ve kurumların IPCC kararlarını bir dilekçe ekinde mahkemeye taşımaları durumunda önemli bir bağımsız denetim kurumunun desteğini arkalarına aldıklarından dolayı davalarında başarılı olma şanslarının çok yüksek olacağı ortadadır (Erzurumluoğlu, 2009: 51).

Bu kapsamda Türkiye’de İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığının 2013 tarihinde kolluk kuvvetlerinin gözetimi noktasında bilgilendirme amaçlı bakanlık basın açıklamasında ise sivil gözetimi ve denetimi, “kamu güvenliği alanında hizmet sunan birimlerin, yasal sınırlar içerisinde yetkilerini kullanıp kullanmadıklarını, atanmış veya seçilmiş sivil yetkililer, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenebilmesi” olarak tanımlanmış ve sivil gözetim kavramının iç güvenlik hizmetlerinde vatandaş, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlanmasını ve güvenlik birimleri üzerinde seçilmiş ve atanmış sivil yetkililer ile vatandaş ve sivil toplumunun denetim ve iletişim fonksiyonlarını da içerdiği üzerinde durulmuştur.

#### **4. TÜRKİYE’NİN İÇ GÜVENLİĞİNDE SİVİL DENETİM GEREKLİLİĞİ**

Sivil Denetimi dikey sivil denetim ve yatay sivil denetim olarak ikiye ayırmak mümkündür. Meclis denetimi, adli ve idari yargıdan oluşan adli denetim, İçişleri Bakanlığının denetimi, müfettişlikler, iç denetim mekanizmaları, vali ve kaymakamların denetimi dikey sivil denetim kapsamını oluştururken, daha çok Avrupa ülkelerinde görülen ombudsman, kişisel veri koruma kurumu, işkenceyi önleme komisyonu, güvenlik etiği komisyonu, güvenlik kuvvetleri tarafından yönetilen gözaltı merkezlerinin denetçisi ve bağımsız kolluk şikayet komisyonu gibi kurumlar dikey bağımsız sivil denetim mekanizmalarını oluşturmaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları ve medya yatay sivil denetim yapıları kapsamında

değerlendirilmektedir (Yavuzdoğan, 2010: 1234). Anayasal çerçevede bakıldığında Türkiye’de; 1982 Anayasası’nın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı ikinci kısmında yer alan 74. maddesinin başlığı “Dilekçe Hakkı” iken 07/05/2010 tarihinde 5982 sayılı Kanun 8’inci maddesi ile “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiştir. Maddenin ilk hali; “Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir” hükmünü içermekteydi. Böylelikle, vatandaşların kamu kurumlarına şikâyet, öneri ve bilgi edinme amacı ile başvurularına olanak sağlanmıştır. Uluslararası düzeyde kabul görmüş tek bir tanımı olmamakla beraber sivil denetim kısaca şöyle tanımlanır: “Kolluk görevi yapan kurumların, bunların faaliyetlerinin ve politikalarının çok katmanlı ve sürekli olarak izlenmesi.” bu bağlamda “sivil otoriteler” ifadesi, parlamentoyu, hükümeti, hükümetten bağımsız organizasyonları ve bazen de kamu otoriteleri tarafından resmen tanınmış olan vatandaş gruplarını kapsamaktadır. Çoğu AB ülkesinde bulunan ve Türkiye için yürürlükte olan sistemde kolluk kuvvetlerinde sivil denetim mekanizmasının olmayışı, gerekliliğin ortaya çıkmasına vesile oluştur. Güvenlik hizmetlerinde sivil katılım ve denetimin açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi çağdaş niteliklere sahip olması gerektiği, toplumun ve vatandaş odaklı kaliteli hizmet anlayışının bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır (Gül, 2008: 91).

Bu kapsamda, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı iç denetiminden bağımsız bir şikâyet sisteminin kurulması için AB destekli Türkiye’de “Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi”nin başlatılması kararlaştırılmıştır. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinin I. aşaması Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmiş, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının teknik desteğiyle İç İşleri Bakanlığı tarafından 2008- 2010 tarihleri arasında uygulanmıştır. Projenin amaçları; demokratik haklar ile kişi hak ve özgürlüklerinin vatandaşlar tarafından kullanımını teminat altına almak, İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların kolluk birimleri üzerinde var olan denetim ve gözetim yetkilerini etkin bir şekilde kullanmak, şeffaf, katılımcı, vatandaş odaklı bir sivil gözetim sistemi oluşturmak, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım sürecine destek vermek ve Temel hak ve özgürlüklerin daha geniş ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak olarak sayılabilir.

İç güvenlik sektörünün sivil gözetiminin geliştirilmesi projesi I. aşamasının genel çıktıları:

➤ Vali ve Kaymakamlar İçin İç Güvenlik Birimlerinin Sivil Gözetimi El Kitabı hazırlanmış ve el kitabında yer alan temel konuları özetleyen ve Vali ve Kaymakamların mevcut yasalara göre kollukla ilgili tüm görev ve yetkilerini açıklayan bir genelge taslağı hazırlanmıştır.

➤ Yerel Güvenlik Komisyonları: Pilot illerde Vali ve Kaymakamların iç 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.

➤ Kolluk Kanunu Tasarı Taslağı: Bütün kolluk kuvvetlerinin “tek bir mevzuat çatısı” altında faaliyet göstermelerini sağlamak için akademisyenler ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin de görüşlerini alarak hazırlanmıştır.

İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II, I.Proje’nin kurduğu temel üzerine inşa edilecektir.

### **Projenin amaçları:**

➤ Kişi hak ve özgürlüklerinin vatandaşlar tarafından kullanılmasını güvence altına almak, kolluk kuvvetlerinin yetkilerini hukuka uygun bir şekilde kullandıklarından emin olabilmek,

➤ Kolluk kuvvetleri ile sivil toplum kuruluşları arasında sivil gözetim kavramı üzerinde genel bir anlayış birliği oluşturmak,

➤ Sivil gözetimin yasal çerçevesini güçlendirmek,

➤ Türkiye’deki kolluk hizmetlerini Avrupa Birliği (AB) normları ve standartları ile uyumlu hale getirmek.

➤ Şeffaf, katılımcı ve vatandaş odaklı bir sivil gözetim sistemi oluşturmak,

➤ Kolluk kuvvetlerinin etkin denetiminin sağlanması için İçişleri Bakanlığı’nın kurumsal kapasitesini arttırmaktır.

Proje faaliyetleri:

A Bileşeni: Mevzuat Taraması

➤ Türkiye ve AB ülkeleri arasında; valilik ve kaymakamlıklara ilişkin kanunların, teşkilat yapılarının ve görevlerin incelenmesi ve karşılaştırılması

➤ Ülke genelinde Yerel Güvenlik Planlarının oluşturulması ve Yerel Güvenlik Komisyonlarının görev ve yetki alanlarının tanımlanması

B Bileşeni: Kapasite Geliştirme

B1: Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi

➤ İç güvenlik birimlerinin “vatandaş odaklı” hizmet anlayışı çerçevesinde ihtiyaçlarının belirlenmesi,

➤ İç güvenlik birimlerinin üst düzey amirlerinin birlikte (emniyet – jandarma

- sahil güvenlik) eğitim alacağı ortak bir akademinin kurulması için fizibilite çalışması yapılması ve öneri dokümanının hazırlanması,

Türk siyasal yaşamı içerisinde güvenlik kurumlarının önemi, yapısı, örgütlenmesi, işlevi, yasal yapısı ve güvenceleri dışında sahip olduğu özerk konumu, kamu mekanizmaları ve toplum üzerinde yönlendirici pozisyonu ile sorunlu ve tartışmalı bir alan olarak uzun bir süredir önümüzde durmaktadır (Akay, 2009: 7). Türkiye için bağımsız ve sivil bir kolluk şikayet mekanizmasının oluşturulması konusunda tavsiye ve istekler hem ülke içinde hem de ülke dışında bulunmaktadır (Yavuzdoğan, 2010: 1232).

Kolluk güçlerine, diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişi hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan özel yetkiler (durdurma, arama, iletişimin izlenmesi, vb.) verilmiştir. Bu yetkileri kullanan birim ve personelin, hem uygulayacakları hizmet politikalarının oluşturulması aşamasında hem de bireysel işlem ve eylemleri sürecinde kontrol edilmesi önemlidir. İnsan haklarının ve özgürlüklerinin korunması ve demokratik hakların geliştirilmesi için bu alanlara müdahale yetkisi bulunan kolluk güçlerinin sivil otoritelerce kontrolü ve denetimi önem arz etmektedir. Vatandaşların güvenlik konularına ilişkin farkındalığının ve bilgisinin olması, bunun yanı sıra da kolluk kuvvetlerinin denetimine ve bu konulara ilişkin karar verme mekanizmalarına katkıda bulunmalarının sağlanması (Salman, 2009,25) ana amaç olmalıdır. Bu bağlamda güvenlik anlayışında, zihinsel dönüşüm unsurlarının en önemlileri “hukukun üstünlüğüne inanma” ve “sivil otoritenin üstünlüğünü” benimsemedir. Güvenlik kurumlarının gerçek anlamda çağdaşlaşması için bu iki temel ilkenin kurumsallaştırılarak “sivil katılım ve denetim”, “şeffaflık”, ve “hesap verebilirlik” şeklinde yer bulması gerekmektedir (Cerrah, 2008a: 74).

Gözetim bakımından izlemenin nihai hedefi, sivil toplumun kolluk kuvvetleri üzerindeki gücünü artırarak hak ve özgürlükler temelli bir iç güvenlik reformunun gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu alandaki izleme, kolluk kuvvetlerinin doğrudan denetimini sağlayacak yapıların ve uygulama yetkilerinin izlenmesini içerir. Özellikle yasa yapıcı organın ve kolluk kuvvetlerinin idaresinden sorumlu olan bakanlık gibi uygulama yapılarının rollerinin ve etkilerinin izlenmesi bunun en önemli aşamalarındandır (Salman, 2009: 28).

Türkiye’nin AB sürecinde, önemli meselelerinden biri olan iç güvenlik kurumları arasında sağlıklı bir iş birliği ve demokratikleşme, katılım, şeffaf ve hesap verebilir bir denetim anlayışı ve yasal çalışmalarla ile AB standartlarına uyumlu hale getirilmesinin yanı sıra esaslı bir reform gerçekleştirilmesinin AB üyelik sürecinin en önemli meselelerden olmaktadır (Tesev, 2009: 18; Cerrah, 2008b: 46).

Avrupa Birliği üyeliğine adaylık sürecimiz ve katılım müzakereleri çerçevesinde, kolluk gözetim komisyonu kurulması gereği, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer almıştır. 23 Ocak 2006

tarihinde AB Konseyi, Türkiye 2005 Katılım Ortaklığı Belgesinde öncelikle yönetim sisteminde etkili, şeffaf ve katılımcı bir anlayışın yasal olarak hayata geçirilmesi, özellikle işkence ve kötü muameleyle karşı mücadeleyi güçlendirmek amacıyla, kolluk kuvvetlerinin insan hakları ve soruşturma teknikleri konusunda eğitimin artırılması, AB standartları ile uyumlaştırılması ve kolluk kuvvetlerinin daha fazla hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla bağımsız ve etkili bir şikayet sistemi kurulması üzerinde durmuştur. Cerrah ve Goldsmith’in ortak yapmış olduğu “Civilian Oversight Of Security Sektor in Turkey” adlı projesinde, yapılan çalışma sonucunda mülki idare amirlerinin Türkiye de iç güvenlikte denetimin Vali ve Kaymakamlarda olduğunu ve Türk idare sisteminin bir bütün olduğunu ve kolluk hizmetlerinin bu bütünü bir parçasını oluşturduğunu ifade etmişlerdir. Ancak Cerrah, bu denetim mekanizmasının güvenlik alanında özellikle etkin bir mekanizma olmadığını savunmuştur (2008b: 49). Ayrıca sadece merkezî siyasi otoritenin kontrolünde olup yerel düzeyde hiçbir şekilde sivil katılıma ve denetime açık olmayan bir iç güvenlik hizmetinin ne kadar demokratik olduğu tartışılır, oysa iç güvenlik hizmetlerinin sivil denetimi etkinlik ve verimliliği sorgulanmaya açık bir mülki idare amiri denetimiyle de sınırlı olmaması (Cerrah, 2008b: 49) gerektiği açıktır. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi; Türkiye de iç güvenlik hizmetlerini AB normları ve standartları ile uyumlu hale getirmeyi, demokratik hakların vatandaşlarca daha yaygın kullanılmasını, şeffaflığı ve sivil toplumun katılımı ile insan odaklı kamu güvenliği anlayışının yerleştirilmesini ve İçişleri Bakanlığı ile Vali ve Kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkilerini daha etkin kullanmayı amaçlamaktadır (Kuyaksil, 2012: 445). Bu proje ile ilgili AB ülkelerinden uzmanlar getirilerek bir inceleme yaptırılmış olup, sivil gözetim yapan ve denetim yapan bir mekanizmanın bulunmadığı ve gerekliliği ortaya konulmuştur (Altındal, 2010: 6).

Başbakanlık İşkence ve Kötü Muamele ile Etkin Mücadele Raporu (2008), TÜSİAD raporları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları, Avrupa Polis Etiği Sözleşmesi, Avrupa Konseyi, Uluslar arası Af Örgütü incelemeleri ve Avrupa Birliği Türkiye’de kolluk kuvvetleri hakkında şikayetleri soruşturacak bağımsız ve etkin bir kurumun kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (Yavuzdoğan, 2010: 1232 ; Akay, 2009: 14).

Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimine Dair İçişleri Bakanlığı Projesine göre kötü muameleyle karşı sıfır hoşgörü, AB uygulamaları çerçevesinde şeffaf ve insan odaklı, iç güvenlikte vatandaş memnuniyetini arttırmanın (Akay, 2008: 228) gerekliliği bahse konu olmuştur. Bu bağlamda projenin sonuçları ve mevcut hükümetin iradesi ile 22 Mayıs 2010 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmak üzere Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmış olan Kolluk Gözetim Komisyonu kurulması kanun tasarısı gerekçesi ile görüşülmek üzere gönderilmiştir. Bu kanun tasarısının gerekçesinde Türkiye’nin vermiş olduğu kararlarda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Türkiye de kolluk kuvvetlerinin sebep olduğu güç kullanma ve hak ihlallerinin soruşturulması için yetkili

mekanizmanın bulunmadığına ve soruşturma yöntemlerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne uyum sağlamadığı ve kolluğun hatalı uygulanması noktasında Türkiye tarafında alınan önlemlerin yetersiz olduğu ifade edilmiştir. 11 Nisan 2012 tarihli 1/584 Esas No ile TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda görüşülen, Türkiye 2007 İlerleme Raporunda “Türkiye’nin güvenlik güçleri tarafından insan hakları ihlalleri yapıldığına dair iddiaları daha kapsamlı bir şekilde incelemesi gerektiği” belirtilmiş ve bağımsız bir kolluk gözetim komisyonu kurulması hususu 2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli öncelikler arasında sayılmış ve 2010 İlerleme Raporunda da, Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulmasına Dair Kanun Tasarısı’nın TBMM’ye sunulmuş olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

5 Mart 2012 tarihli (1/584) esas nolu TBMM raporunda; kolluk görevlileri, bu hizmeti sunarken diğer kamu görevlilerinin sahip olmadığı bir takım yetkilerle donatılmış olup, arama, zor kullanma, özgürlüğü ve kısıtlama bu kapsamdaki örnekler olarak sıralanabilir. Bu derece önemli yetkilerin kullanılması, kolluk görevlilerini diğer kamu görevlilerine göre daha fazla şikâyete açık hale getirmekte ve AİHM’nin yakın geçmişte verdiği kararlarda Türkiye’de kolluğun sebep olduğu insan hakları ihlallerinin soruşturulması için yeterli bir mekanizma bulunmadığına vurgu yapılmakta, Türkiye’nin soruşturma yöntemlerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)’nin 1 inci ve 3 üncü maddelerini karşılamadığı, kolluğun hatalı uygulamaları konusunda Türkiye tarafından alınan önlemlerin yetersiz olduğu ifade edilmektedir. Güvenlik hizmetinde sivil gözetim ve denetim keyfiligi önleyici bir fonksiyona (Yavuzdoğan, 2010: 1233) sahip olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Türkiye de bürokratik yönetim anlayışı neredeyse kamu organlarının tamamında yer bulduğu gibi kolluk teşkilatlarında da varlığını korumuştur. Merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ve güçlü devlet, vatandaşa kamusal hizmetlerin sunumundaki durumumuzun sorunlu olduğu tartışılmaktadır (Göksu, Çevik, Filiz ve Gül, 2011: 80). Bu bağlamda Türkiye, jandarma ve polis hizmetinde; şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcı demokrasi öğelerinin gereklerinin yerine getirildiğinin kabul edilmesi zordur. Avrupa Komisyonu, Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu (2013)’nda; “Jandarmanın kolluk gücü faaliyetlerinin sivil gözetimi yetersiz kalmaya devam etmiş, kolluk kuvvetleri tarafından yapıldığı öne sürülen işkence iddialarına yönelik hızlı, kapsamlı, bağımsız ve etkin soruşturmaların yürütülmemesi endişe yaratmakta, Bağımsız bir Kolluk Gözetim Komisyonu halen kurulmamıştır”, denilerek bu konuda ilerleme kaydedemediğimiz ortaya net bir şekilde konulmuştur. Erzurumluoğlu’na (2009: 56) göre; bütün kolluk kuvvetlerinin vatandaşların ve Türkiye’nin çıkarlarını gözetmesi açısından şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir sivil denetim mekanizmasına sahip olması zorunlu bir hal almıştır.

Halihazırda bölgesel bazda, sivil gözetim kurullarının bilgilendirme faaliyetlerinin ve mevzuat çalışmalarının devam ettiği görülmektedir. Proje I ve II’ de bölgesel olarak Vali başkanlığında bir denetim mekanizmasının kurulmak istenildiği

görülmektedir. Burada önemli olan vatandaş şikayetlerinin sivil bir denetim mekanizması tarafından alınarak bizzat kendisinin soruşturma yetkisi olmasıdır. Şikayet edilen kolluğun kendi içinde bir şikayet mekanizması olması ve şikayete kendisinin çözüm bulması konunun çözümünde alınan kararlara gölge düşürecektir. İçişleri Bakanlığına bağlı Vali başkanlığında kurulan komisyon tarafından, yine aynı bakanlığa bağlı kolluk kuvvetlerinin denetlenmesinin uygun olmayacağı ve alınan kararlarda bakanlık tasarrufunun geçerli olacağı değerlendirilmektedir. İngiltere’deki polis kurumu ülkede en fazla inandırıcılığı ve güvenilirliği olan kurumların başında gelmesinin sebebi, tarafsız ve insan odaklı sivil denetimin yapılmasının vatandaş tarafından kabul görmesidir. İrlanda da Polis Ombudsmanı şikayet ve talepleri değerlendirmekte ve insan odaklı olarak tarafsız kararlar almaktadır. Ayrıca kamu baskısı oluşturmayacağı bulunmaktadır. Belçika, kolluk hizmetlerini sunan teşkilatların tek çatı altında toplamış ve birer kuvvet olmaktan ziyade halka hizmet eden bir kurum haline getirilmiştir. Kolluğun sivil denetiminin yapılmasının temel dayanağı vatandaş talep ve isteklerinin tarafsız ve hakkaniyetli bir şekilde sonuçlandırılarak insan odaklı yaklaşımın benimsenmesidir. Böyle olduğu takdirde bireysel güvenlik sağlanmış bu durumda iç güvenlik ve uluslararası güvenliğin sağlanmasına dayanak oluşturmuş olacaktır.

## **SONUÇ**

Küreselleşme ile kamu kurumları vatandaş taleplerine karşılık verecek değişim ve dönüşümü gerçekleştirmek zorunda kalmış ve Türkiye için AB’ye tam üyelik süreci bu konuda itici güç olmuştur. Türkiye’nin insan hak ve ihlalleri, işkence ve kötü muamele ile orantısız güç kullanımı noktasında problemler olduğu öngörülmüş ve iç güvenliğin sivil denetim mekanizmasına kavuşturulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Kolluk kuvvetlerinin kendi iç mekanizmalarının dışında etkin bir sivil denetiminin bulunması vatandaş şikayet ve taleplerine sonuç odaklı olarak tarafsız çözümler getirecek ve güvenlik anlayışını topyekün değiştireceği düşünülmektedir.

Demokratik bir güvenlik anlayışı hem uluslararası literatürde hem de Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu, Birleşmiş Milletler, Avrupa Güvenlik İşbirliği ve Teşkilatı gibi uluslararası ve bölgesel kuruluşlarda bu konuda etik ve standart ilkeler dile getirilmiştir. Bunlar; insan haklarına saygı ve değeri temel ilke edinmek, hukukun üstünlüğünü göz önünde bulundurarak yasalar çerçevesinde hareket etmek, insanlara ırk, din, dil ayrımı gözetmeksizin değer vermek, olarak sıralanmıştır. Kural ve kanunlar çerçevesinde hesap verebilir bir güvenlik anlayışı içinde, sivil denetime açık bir örgütlenme vazgeçilmez bir zorunluluk haline gelmiştir. İç Güvenlik kolluk kuvvetlerinin sivil denetimi, güvenlik sektörünün iyi yönetişimi ve daha da önemlisi yurttaşların ve yurttaş olmayan kişilerin insan haklarının etkin olarak korunması için gereklidir.

Kurulacak sivil denetim mekanizmasının ve kolluk kuvvetlerinin aynı Bakanlığa bağlı olması kararların tarafsızlığına ve şeffaflığına gölge düşürmesi muhtemel olarak değerlendirilmektedir. Bu sebeple kolluğu denetleyecek ve şikayet mercii olacak birimin atanma esasına göre değil seçimle gelmesi sivil denetim açısından önem arz edeceği düşünülmektedir.

Türkiye de sivil denetim mekanizmasının kurulması ve işlevinin etkin olacak şekilde yapılandırılması esnasında; AB ülkelerindeki modellerin olduğu gibi transfer edilmesi yerine, Türkiye’nin kamu yönetimi sistemi ve sosyo-kültürel yapısı göz önünde bulundurularak özgün bir model ortaya konulması önem arz etmektedir. “Hesap verebilirlik”, “şeffaflık” ve “katılımcı demokrasi” ilkelerinden ödün vermeden şikayetlerin değerlendirilmesine olanak verecek bir denetim mekanizması, insan güvenliğinden başlayarak ulusal düzeydeki güvenliğin ana dayanağı olacağı değerlendirilmektedir.



## **KAYNAKÇA**

- Akay, Hale (2009), Türkiye’de Güvenlik Sektörü, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Akça, Yaşar (2012), Yeni Kamu Yönetimi Çerçevesinde Mahalli İdarelerde Staratejik Planlama, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Konya.
- Aksu, Muharrem ve Turhan, Faruk (2012), Yeni Tehditler, Güvenliğin Genişleme Boyutları ve İnsani Güvenlik, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2.
- Alkış, Abdulsamet (2008), Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu, Kamu Hesaplarına Uzman Bakış.
- Altındal, Hasan (2010), Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, Sayı 79.
- Arslan, Zühtü (2008), Güvenlik ve İnsan Hakları Arasındaki Kırılgan Denge, ED. Cizre, Ümit, Cerrah İbrahim, Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, TESEV. <http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Guvenlik%20Sektoru%20Yonetisimi%20Turkiye%20ve%20Avrupa.pdf>
- Arslan, Nagehan Talat (2010), Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2.
- Ayter, Volkan (2009), Sivil Aktörleri Güçlendirmek ve Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi, Ed. Ayter, Volkan, Ensaroğlu Yılmaz, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Cerrah, İbrahim (2008a), Mental Modernization and Democratic Oversight In The Domestic Security Sector, ED. Cizre, Ümit, Cerrah İbrahim, Series in Security Factor Studies DCAF-TESEV Yayınları, İstanbul.
- Cerrah, İbrahim (2008b), Avrupa Konseyi Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye’de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, DCAF-TESEV Yayınları, İstanbul.
- Çetinkaya, Şeref (2013), Güvenlik Algılaması ve Uluslararası İlişkiler Teorilerinin Güvenliğe Bakış Açıları, 21 Yüzyılda Sosyal Bilimler, Sayı 2.
- Çolak, Sedat (2012), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Perspektifinde Özel - Kamu Sektör Ortaklığı, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Doğan, Fatih (2010), Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Erzurumluoğlu, Bayram (2009), Kolluk Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 2.
- Fatemi, Mahboubeh and Behmanesh, Mohammad Reza (2012), New Public Management Approach and Accountability, International Journal of Management, Economics and Social Sciences, , Vol. 1(2).
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2010), Kamu Denetçiliği, Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Göksu, Turgut, Çevik, Hasan Hüseyin, Filiz, Orhan ve Gül, Serdar Kenan (2011), Güvenlik Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Gül, Serdar Kenan (2008), Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik, Polis Bilimleri Dergisi Cilt:10 (4).
- Gökçe, Orhan ve Turan, Erol (2007), Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.
- Kahraman, Şevket (2009),Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi: Bilecik örneği, Sakarya üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Kartal, Alparslan (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi SBE, Koceli.
- Kurt, Mustafa ve Uğurlu, Yaşar Özlem (2007), Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü : İlerleme Raporları İçerik Analizi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C.IX.
- Kuyaksil, Ali (2012), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu.
- Küçüksahin, Ahmet (2006), Güvenlik Bağlamında, Risk ve Tehdit Kavramları Arasındaki Farklar Nelerdir ve Nasıl Belirlenmelidir, Güvenlik Stratejileri Dergisi.
- Özer, Mehmet Akif (2012), Yeni Kamu Yönetimi, Barış kitapevi, Ankara.
- Pehlivan, Abdülkadir ve Gerekan, Bilal (2009), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Muhasebe”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2.
- Pollitt, Christopher, Thiel Sandra van and Homburg, Vincent (2007), New Public Management in Europe, Palgrave Macmillan.
- Salman, Feray (2009), Sivil Toplum Kuruluşlarının Güvenlik Sektörü Denetim ve Gözetimine Katılma Araçları, ED. Ayter, Volkan, Ensaroğlu Yılmaz, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi, TESEV Yayınları, İstanbul.

Şaylan, Gencay (2012), Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Yeni Düşünceler, Ed. Burhan Aykaç, Senol Durgun, Hüseyin Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.

Üstüner, Yılmaz (2012), Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, , Ed. Burhan Aykaç, Senol Durgun, Hüseyin Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.

Tarhan, Ahmet Bora ve Ezici, Erhan (2011), Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi, Uşak Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 3, No 2.

Tangör, Burak (2012), Kuramsal Tartışmalar Işığında İnsan Güvenliği ve Politikaları, Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 8, Sayı 30.

Yavuzdoğan, Seçkin (2010), İngiltere’de Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 12, Özel s.

Yılmaz, Sefer (2012), Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 21, Sayı 3.

5/3/2012 (1/584), Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile İçişleri Komisyonu Raporları.

Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü Ve Demokratik Gözetim, Tesev Yayınları. [http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/almanak%2007\\_2009.pdf](http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/almanak%2007_2009.pdf) ( 16.06.2014).

Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı.

<http://www.unicankara.org.tr/today/4.html#4d> (28.06.2014)

<http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx> (09.12.2014)

[http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=8135](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=8135) (16.07.2014)

[http://www.jandarma.gov.tr/personel/etik\\_ilkeler.doc](http://www.jandarma.gov.tr/personel/etik_ilkeler.doc) (16.06.2014)