

## KAMU YÖNETİMİNDE YAŞANAN DÖNÜŞÜMLERİN İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNE YANSIMALARI

Erdem ÖZGÜR\*  
Erdem ERCİYES\*\*

### ÖZET

*Toplumsal yaşamın bir düzen içinde sürdürülmesi ve bireylerin güvenliklerinin ve özgürlüklerinin garanti altına alınma düşüncesi, güvenlik kavramını ülkelerin öncelikli meselesi olarak gündemde tutmuştur. Bu kapsamda kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmelerin güvenlik sektörüne de gözle görülür yansıması olmuştur. Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Neoliberalizm akımının güçlenmesiyle başlayan süreçte ortaya çıkan değişim yaklaşımları güvenlik sektörünün ülke içine yönelen iç güvenlik faaliyetlerinde "Sivil Gözetim" kavramını ön plana çıkarmıştır. "Sivil gözetim" kavramı, iç güvenlik sektöründeki kolluk birimleri ve bu birimlerin icra ettiği görevlerde, politika belirlemeden sonuç değerlendirmeye kadar yer alan tüm süreçlerin sürekli ve çok aktörlü sivil otoritelerce izlenmesi olarak belirtilmektedir. Burada kastedilen sivil kelimesi, kolluk birimleri dışındaki tüm aktörleri anlatmakta olup, bunlara parlamento, hükümet, yargı, bağımsız organizasyonlar, sivil toplum kuruluşları, belediyeler ve hatta üniversiteler örnek verilebilir. Bu çalışmada Türk kamu yönetimindeki reform çabalarına iç güvenlik sektörü açısından bakılmış, özellikle bu çabaların Avrupa Birliği(AB)'ne uyum süreci ile bağlantısı incelenmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Sivil Gözetim, Güvenlik, İç Güvenlik, Kolluk Faaliyetleri, Avrupa Birliği, Reform.

## THE REFLECTIONS OF THE CONVERSIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION ON INTERNAL SECURITY DOMAIN

### ABSTRACT

*The idea of maintaining social life in an order and ensuring individuals' security and liberty kept security concept on the agenda as the priority issue of the countries. In this context, there is an obvious reflection of experiences in public management to the security sector as well. The process which began with the dissolution of Soviet Union and rise of Neoliberalism gave "the concept of Civilian Oversight" prominence in internal security activities. The concept of Civilian Oversight is defined as a continuous monitoring process of multi-actor civilian authorities to law enforcement units and their duties from beginning of shaping policy to evaluation of results. Herein, the term of civilian refers to all actors, the exception of law enforcement units, the parliament, government, jurisdiction, independent organizations, non-governmental organizations, municipalities and even universities can be given as an example to them. This study investigated reform efforts in Turkish public management with the perspective of internal security and specifically scrutinized the linkage of these efforts with European Union harmonization process.*

**Key Words:** Civilian Oversight, Security, Internal Security, Law Enforcement Activities, European Union, Reform.

\* J.Bnb., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, eozgur76@hotmail.com

\*\* Dr.J.Per.Bnb., Jandarma Genel Komutanlığı, erdemerciyes@yahoo.com

## **1. GİRİŞ**

İnsanların beraber yaşadığı toplum içindeki en önemli kavramların başında güvenlik gelmektedir. Güvenlik; kişi, grup, toplum veya devletlerin varlıklarını tehdit eden saldırı veya olaylara karşı içsel olarak geliştirdiği korunma duygusudur.

Güvenlik ihtiyacı, insanlığın varoluşundan beridir yaşaması için gerekli en önemli ihtiyaçların başında yer almış ve yerleşik hayatın gelişmesiyle beraber önemini daha da arttırmıştır. Nitekim bireylerin devletin otoritesini kabul etmesinin en önemli nedeni devletin kendilerinin ve sevdiklerinin güvenliklerini sağlamaları olmuştur (Ekinci, 2011).

Tarihsel süreç içerisinde, güvenlik ihtiyacı öncelikle askerî bir örgütlenme bütününde ele alınmıştır. Devamında ise toplumsal yapıların çeşitlenmesi ve devlete özgülenen görevlerin daha karmaşık bir yapıya bürünmesiyle, güvenlik anlayışında da iç ve dış güvenlik şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Dış güvenlik genel olarak bir devletin bekasını sağlamak için aldığı tüm tedbirleri işaret etmektedir. Çoğunlukla uluslararası alanla ilgili faaliyet gösteren bir yapıyı anlatan ve ordu ile özdeşleştirilen dış güvenlik, karşısında olanı “düşman” kavramı ile ifade etmektedir. “İç Güvenlik” terimi ise, başlangıcı ve amacı ülke sınırları içinde tanımlanan ve o ülkede yaşayan toplumun huzur ve güvenini sağlamaya çalışan bir kamu hizmeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan ele alındığında, iç güvenliğin karşısında olan “düşman” değil “vatandaş” olup, duruma bağlı olarak “suçlu”, “kabahatli”, “fail” gibi kavramlarla açıklanmaktadır.

Günümüzde, güvenlik sektöründeki modernleşme çabaları gerek fiziki imkân ve kabiliyetler açısından gerekse zihinsel alanda artan bir ivmeyle devam etmektedir. Çağın teknolojik gelişmelerinden de istifade eden güvenlik sektörünün modern devlet sınırlarını aşarak bölgesel hatta küresel bir boyuta çıktığı görülmektedir. Ayrıca, güvenlik hizmetlerinin eski dönemdeki âdeta dokunulamaz ve eleştirilemez durumu ve bu alandaki personelin hata yapmayacağı ve dolayısıyla eleştirilerek yıpratılmaması gerektiği gibi düşünceler (Özer,2012:171), bu süreçte erozyona uğramakta ve güvenlik hizmetine toplumsal bakışta köklü değişimler yaşanmaktadır.

Sovyetler Birliği'nin dağılması ve neoliberalizm akımının yükselişine paralel olarak 1990 sonrasında kamu yönetimindeki devlet olgusu üzerindeki tartışmalarda, piyasa yönelimli, özel sektör stratejilerini düzenleyecek ve bu düzenlemede küresel bütünleşmeye kolaylık sağlayacak bir devlet yapısı arzulanmaktadır (Klicksberg, 1994: 188). Bu döneme denk gelen yeni güvenlik anlayışında ise, devlet özne konumundan çıkarak bir araç konumuna geçmiş, güvenlik anlayışı ise devletin sınırlarını aşarak bölgesel ve küresel bir boyuta taşınmıştır. Ayrıca iç güvenlik ile dış güvenlik arasındaki ayırım muğlaklaşmış, güvenlik alanı salt askerî ve kolluk boyutundan çıkararak ticari, finansal, teknolojik, ekonomik, politik, askerî ve sosyal alanları içine alan bir güvenlik sarmalına doğru genişlemiştir.

Şüphesiz çağdaş demokrasilerdeki kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmelerden, gerek AB sürecinde gerekse diğer uluslararası etkileşim içinde bulunan organizasyon ve süreçlerde yer alan Türk Kamu Yönetimi de etkilenmektedir. İç güvenlik sektörü açısından güvenlik alanına bakıldığında, söz konusu etkileşim bu sektörün çoğunlukla sivil bir hizmet alanı olarak değerlendirilmesine yol açmakta, bu nedenle alanın sivilleşmesine yönelik bir dönüşüm yaşandığını göstermektedir. Nitekim iç güvenlik faaliyetleri üzerinde "Sivil Gözetim" kavramında şekillenen mekanizmaların oluşturulması, hem bu faaliyetleri yürüten kurumların sivil otoritelere ve halka hesap vermelerinin yolunun açılmasını hem de katılımcı bir yapının oluşturulmaya çalışılmasını ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada 1990'lı yıllarda hız kazanan kamu yönetimindeki reform çabalarının iç güvenlik sektörü üzerindeki bazı yansımaları üzerinde durulmuş ve alandaki dönüşüm "Sivil Gözetim" kavramı üzerinden irdelenmiştir. Çalışmada ayrıca iç güvenlikte sivil gözetimin geliştirilmesi hususuna ilişkin olarak 2008 yılında Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) desteği ile İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen "İç Güvenlik Sektöründe Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi" kısaca ele alınmıştır. Son olarak ise yürütülen bu çalışmaların etkisinin ne olduğu üzerinde durularak gelişim ve dönüşümün seyri üzerinde değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Güvenlik sektörünün çok geniş kapsamlı olması ve dış güvenlik kavramının yalnızca kamu yönetimi perspektifinden ele alınamayacak bir yapıya sahip olması nedeniyle, çalışma Türkiye özelinde ve iç güvenlik sektörüne yansımaları ile sınırlandırılmıştır. Yine 1990 sonrası ve özellikle 2000’li yıllardan sonra kamu yönetiminin tamamında yaşanan baş döndürücü dönüşüm dikkate alındığında, iç güvenlik hizmetleri de genel kolluk aktörleri özelinde değerlendirilmiş, özellikle çok geniş bir değerlendirme gerektiren özel güvenlik sistemi bu değerlendirmede kapsam dışında bırakılmıştır.

## **2. GÜVENLİK KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ**

Güvenlik kelimesi etimolojik köken olarak Latince “securitas/securus”den gelmektedir. “Dert, tasa, kaygıdan azade olmak, sıkıntısız olmak” anlamına gelen “sinecura”dan türetilmiştir (Neocleous, 2006: 73). Türk Dil Kurumu Sözlüğünde de benzer şekilde güvenlik toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu olarak belirtilmiş ve emniyetli olmakla eş anlamlı olarak kullanılmıştır (TDK; 2017).

Genel tanımlardan da anlaşıldığı üzere güvenlik kavramı aslında çatı bir kavram olarak arzu edilen bir durumu anlatmaktadır. Zira yasal düzenin aksamadan yürüdüğü veya kişilerin hiçbir güvenlik emniyet kaygısının olmadığı bir durumdan bahsetmek mümkün değildir. Nitekim Baldwin (2003:15), tehditlerin olmayışı söyleminin muğlak olduğunu belirterek güvenliği, “kazanılmış değerlere yönelik düşük bir zarar ihtimali” şeklinde biraz daha reel bir bakışla tanımlamıştır. Buradan hareketle güvenlik kavramı yeniden tanımlanacak olursa, güvenlik bireysel ve toplumsal yaşam içerisinde normal karşılanmayan olay, durum veya saldırılardan korunma çabası ve bunu başarma durumudur.

Güvenli olabilmenin toplumsal bir ihtiyaç olarak görülmesi aynı zamanda bu kavrama devlet eksenini üzerinden de bakmayı gerektirmektedir. Zaten yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere güvenliğin devletin ana görevlerine kadar uzanan çok geniş bir çerçeveye sahip olduğu ortadadır. Yine toplumsal yaşamın bir düzen içinde sürdürülmesi ve bireylerin özgürlüklerinin garanti altına alınması düşüncesi

de güvenlik kavramını devletlerin öncelikli meselesi olarak gündemde tutmaktadır.

Güvenlik kavramına devlet ekseninden bakmak, kavramın edilgenliğini ortadan kaldırmakta ve “güvenli olma” durumuna “güvenliği sağlama” durumunu eklemektedir. Güvenliği sağlamak için bireyin veya toplumun oluşan suçlara karşı korunması, temel hak ve özgürlüklerini kullanabilecek ortamın oluşturulması ve bunun için aktif bir rol üstlenilmesini gerektirmektedir. Şüphesiz ki bu, güvenliği bir hizmet olarak algılamayı ve bunu sağlayacak bir mekanizmayı kurmayı gerektirmektedir. Nitekim bu hizmet devlet adına devletin otorite yetkisini kullanan güvenlik güçlerince yerine getirilmektedir (Aydın, 2002:124.).

Devletin oluşumunda güvenlik güçlerinin yeri ve fiziksel güç kullanımının etkinliği fikri, Antik Yunan düşünürlerine kadar dayanmaktadır(Şenel, 2006: 330). Ancak, modern dönem öncesi feodalitede devletler sürekli bir biçimde şiddet araçları üzerinde bütüncül bir kontrol sağlayamamıştır (Hall ve Ikenberry, 2005:3). Bunun en önemli nedeni ise söz konusu şiddet araçlarını kontrol edebilecek merkezî bir otoritenin olmayışıdır. Kolluk gücünün merkezileşemediği ve topluma yeteri kadar nüfuz edemediği bu dönemde öne çıkan güvenlik anlayışında, şiddet içeren ve dehşet uyandıran bir tarzın potansiyel suçluları o derece caydıracağı kabul edilmiştir (Ekinci, 2011:85). Cezalandırma dışında kamu düzenini sağlama görevi, ordunun kullanılmadığı durumlarda yerele, bölgesel idarelere, yerel beylere bırakılmış, bu güçlerin başarılı olamadığı durumlarda ise ordu kullanılmıştır (Tilly, 2001:181). Modern dönemde ise Weber’in tanımladığı üzere devlet fiziksel güç tekelinin hâkimi olmuş ve bunları kontrol edebilmiştir (Weber, 2008:93). Nitekim Fransız Devrimi ve Napolyon Savaşları Avrupa devletlerinin faaliyet alanlarını genişletmiş, ulusal güvenlik için düzenli ordu yapılanması oluşturmak ve kolluk gücünü kurmak devletlerin olağan işleri haline gelmiştir (Tilly, 2001:115).

Özetlemek gerekirse feodal dönemde güvenlik ve güvenliği sağlama devlet ve diğer aktörlerle paylaşılan bir olgu iken, modern dönemde devletin tekeline bırakılmıştır. Ulus devletin gelişimiyle güvenliği sağlanması gereken temel özne ve bunu bizzat kendisi sağlayan temel aktör konumuna

geçen devlet, güvenlik ve kolluk faaliyetlerini merkezine oturmuştur (Coşkun, 2009:168).

Düzenin sağlayıcısı olarak devletin meşru güç kullanma tekelinin hem içe hem de dışa yönelik iki yönü bulunmaktadır. Bu da zaman içerisinde iç ve dış güvenlik ayırımını ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda kısaca söz konusu ayırma değinmek açıklayıcı olacaktır.

### **3. İÇ GÜVENLİK VE KOLLUK FAALİYETLERİ**

Güvenliğin eski Roma tanrısı Janus gibi hem ülke içine hem de ülke dışına bakan yönleri bulunmaktadır. Kolluk olarak da adlandırılan iç güvenlik kavramı en genel tanım olarak bir ülkedeki kamu düzenin sağlanması ve bu düzene karşı yaşanabilecek her türden eylemin önlenmesi ve bu eylemlerin faillerinin yakalanması ile ilgili hukuki rejimi ifade etmektedir (Özer, 2012:170). Yılmaz (2012:8) ise iç güvenliği, ülke sınırları içerisinde, fertlerin can ve mülk güvenliği ile bir bütün olarak toplumun sahip olduğu her türlü varlık, kazanım ve sistemler gibi hayat kalitesi unsurlarının güvenliği için yürütülen faaliyetler olarak tanımlamaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde iç güvenlik kavramına bakıldığında, modern döneme kadar iç ve dış güvenlik ayırımının olmadığı ve güvenliğin genel olarak askerî örgütlenme ile sağlandığı görülmektedir. İç ve dış güvenlik ayırımı daha ziyade Avrupa'da Sanayi Devrimi ile başlayan modernleşme ile kendini göstermiştir. Bu kapsamda, ordu dış güvenlikle görevlendirilmiş, devlet egemenliğinin ülke içine yansması olarak da nitelendirilebilecek kolluk örgütlenmeleri ise, iç güvenlikten sorumlu olmuştur.

20'nci yüzyılın ortalarına kadar iç ve dış güvenlik kavramları ve yapıları üzerinde giderek artan bir ayırımın olduğunu söylemek mümkündür. Ancak uluslararası toplumda soğuk savaş sonrası değişen güvenlik anlayışı yukarıda belirtilen iç ve dış güvenlik anlayışındaki temel ayrımları ve bu kapsamdaki yapıları önemli ölçüde etkilemiştir.

Bu döneme denk gelen yeni güvenlik anlayışında, devlet özne konumundan çıkararak bir araç konumuna geçmiş, güvenlik anlayışı ise devletin sınırlarını aşarak bölgesel ve küresel bir boyuta taşınmış, iç

güvenlik ile dış güvenlik arasındaki ayırım muğlâklaşmış, genel olarak güvenlik ise salt askerî ve kolluk boyuttan çıkararak ticari, finansal, teknolojik, ekonomik, politik, askerî ve sosyal alanları içine alan bir güvenlik anlayışına doğru genişlemiştir.

Gelinen noktada ulusal ve uluslararası boyutlarda yaşanan ekonomik sorunlar, yoksulluk, siyasal krizler, terörizm, insan hakları ihlalleri, etnik ve dinî çatışmalar, çevre sorunlar, iç güvenlik açısından klasik kolluk temelli güvenlik anlayışından uzaklaşarak birçok paydaş içine alan bir yapıya gereksinim göstermektedir. Uluslararası terör ve uluslararası organize suçlar gibi birçok güncel güvenlik sorunu, genel anlamda hem iç hem de dış güvenlik kavramları ile ilgili olduğundan artık bir kategoriye sığmamaktadır. Bu gibi durumlar nedeniyle dış güvenliğe özgülenmiş kuvvetler iç güvenlikte daha geniş bir kullanım alanı bulmakta ve kolluk ise uluslararası seviyede giderek artan bir önem arz etmektedir (Lutterbeck, 2013:5).

İç ve dış güvenlik gündeminin bu yakınlaşması ve bu alanın yukarıda belirtildiği gibi bir rol genişlemesine uğraması, aynı zamanda bu alandaki güvenlik aktörlerinin de yalnızlığına son vermektedir. Geçmiş dönemlerde kolluk kuvvetleri tarafından yürütülen iç güvenlikle ilgili görevler bütüncül bir “kamu hizmeti” olarak değerlendirilmeye alınmakta, diğer hizmet alanları gibi, sivil katılım ve gözetime açık, hesap verebilirliği sağlanmış, şeffaf, toplumu doğrudan ilgilendiren ve devletin ana görevleri olarak sayılan bir kamu hizmeti olarak görülmektedir (Özer, 2012:170). Bu açıdan kolluk faaliyeti süreklilik ve bütünlük içerisinde sadece genel kolluk kuvvetleri faaliyetlerinden veya sadece adli meselelerden ibaret olmayan (Dunay, 2005:109), toplumun her kesimini ilgilendiren ve kamu düzeninin sağlanmasını amaç edinen yapıya dönüşmektedir.

Son yıllardaki kamu sektörü reform çabalarının da bir yansıması olarak ortaya çıkan bu çok aktörlü güvenlik ve kolluk anlayışı iki önemli ayağı bulunmaktadır. Birincisi, güvenlik alanda yaşanan dönüşüm, ikincisi ise kolluğun artık sivil bir mesele olarak da gündeme oturmasının sonucu olan sivil gözetim.

#### **4. GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU VE GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ**

Küreselleşme tartışmalarının yoğunlaştığı 1990'lardan başlayarak ulus devletin rolü de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda ulus devleti siyasal, ekonomik ve yönetsel açıdan ele alarak yapısal ve işlevsel olarak uyarlamaya başlayan neoliberal yaklaşım, devletin güvenlik işlevini de bu kapsama dâhil etmiştir (Barbak, 2015).

Neoliberal anlayış çerçevesinde güvenliğe yönelik etkili olan temel hususların başında yeni kamu işletmeciliği yöntem ve tekniklerinin bu alana uygulanması ve postfordist örgütlenme biçiminin güvenlik alanına etkisi gelmektedir. Kamu hizmetinin bölümlendirmek suretiyle piyasalaştırılması için etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerinin gerekçe gösterilmesi (Güler, 2013:44) gibi, güvenlik yönetimi alanı örgütlenmesinin sorunları da bir maliyet-etkinlik meselesi olarak sunularak siyasal alan dışına taşınmaya, yani apolitik bir mesele olarak görülmeye başlanmıştır (Barbak, 2015:26).

1990'lı yılların sonunda güvenlik işlevinin dönüşümü "güvenlik sektörü reformu" olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Post-Washington Uzlaşısı politikalarının güvenlik işlevinde görülen hali olan söz konusu reform yöntemi, aynı zamanda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin güvenlik alanlarının şekillendirilmesinde bir işbirliği gerekçesi olmuş ve uluslararası örgütlerin de bu işbirliğini sağlama aracı olarak kullanılmıştır.

Güvenlik sektörü reformu için başlatılan süreç, 2000'li yıllardan itibaren ise güvenlik ve yönetim kavramlarını birbirinin içinde eriterek "güvenlik sektörü yönetişi" adında yeni bir kavramı türetmiştir. Güvenlik sektörü reformu kavramıyla ortaya çıkan işbirliği anlayışı bu kavramla birlikte bir nevi ortaklığa dönüşerek, bir taraftan güvenlik alanının profesyonelliğinin artmasını diğer taraftan ise hesap verebilirlik ve şeffaflık oluşturmasını, sivil toplum dâhil olmak üzere bu askerî ve kolluk örgütlenmeleri dışındakilerin de güvenlik alanının yönetimi için gerekli beceri ve kabiliyetlere sahip olmasını sağlamıştır (Barbak, 2015:115).

Neoliberal dönemdeki güvenlik üzerine yürütülen dönüşüme sadece örgütlenme ve verimlilik üzerinden bakmamak gerekmektedir. Güvenlik yönetiminin dönüşümü aynı zamanda alanın siyasal uyarlanması ve sivil kesim ile bütünleştirilmesi şeklinde de ortaya çıkmaktadır. Nitekim güvenlik



işlevini yerele ve ortaklığa dönüştüren güvenlik yönetişimi, ulus devletin güvenlik kavramını da bu çerçevede tartışmaya açmaktadır. Ayrıca bu yaklaşım, bazı ülkelerin devlet aygıtına yönelik güvenlik perspektifinde dışarıdan yapılan müdahalelerin meşruiyetinde de kullanılmaktadır. Nitekim Türkiye özelinde AB adaylık sürecinde ortaya konan sorunlar bu durumu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Güvenlik sektörü yönetişiminde, devlet dışı yapıların da yönetim ve kontrol işlevini yerine getirmesi, denetim yöntemi için yeni bir kavramı ortaya çıkarmıştır: “Sivil Gözetim”.

## **5. SİVİL GÖZETİM KAVRAMI**

Genel kabul görmüş tek bir tanıma sahip olmamakla birlikte “sivil gözetim” kavramı, iç güvenlik hizmeti ile ilgili kamu politikası belirleme aşamasından itibaren kademeli ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Sivil kelimesi burada polis olmayan, asker olmayan anlamına gelmektedir. Burada geçen “sivil otoriteler” ibaresi ise, parlamentoyu, hükümeti, yargıyı, bazı ülkelerde hükümetten bağımsız kamu denetçisi, bağımsız kolluk şikâyet mekanizması gibi kuruluşları ve bazen de sınırlı düzeyde teftiş yapmak üzere kamu otoriteleri tarafından resmen tanımlanmış olan vatandaş gruplarını kapsamaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2010:6).

Sivil gözetim terimi, yasama, yürütme ve yargı erklerine bağlı organlar ile sivil toplum ve bireylerin, iç güvenlik birimlerinin işlem ve faaliyetleri ile personeline ilişkin tasarruflarda bulunması olarak algılandığından, buradaki “gözetim” kavramı dar anlamdaki “denetim” kavramından daha geniş olarak kullanılmaktadır (Karaosmanoğlu, 2010:15).

Sivil denetimi de içine alan sivil gözetim kavramı, dikey sivil gözetim ve yatay sivil gözetim olarak iki ayrı kolda değerlendirilmektedir. Meclis denetimi, yargı denetimi, bakanlık denetimi, müfettişlikler, iç denetim mekanizmaları ve mülki amir denetimini kapsayan dikey sivil gözetim, aynı zamanda kamu denetçisi, veri koruma kurumu, işkenceyi önleme komisyonu, etik komisyonu ve bağımsız kolluk şikâyet komisyonu gibi

bağımsız dikey gözetim mekanizmalarını da kapsamaktadır. Sivil toplum kuruluşları, medya ve hatta vatandaşlar ise yatay sivil gözetim yapıları olarak değerlendirilmektedir (Yavuzdoğan, 2010:1234). Yatay gözetimde esas olan, dikey gözetimin altyapısındaki denetim anlayışından ziyade, özellikle sivil toplumun yerel güvenlik politikalarının oluşturulmasına katılımlarının ve katkılarının sağlanması, yerelle işbirliği yapılması, kamuoyuna ve medyaya karşı şeffaflığın ön plana çıkarılmasıdır (Koyuncu, 2010:115). Daha ziyade yönetim kavramı ile ilişkilendirilebilecek olan yatay gözetim vatandaş gözüyle kolluk hizmetine bakmayı amaç edinen bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır.

## **6. TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN SİVİL GÖZETİMİNİN SAĞLANMASINA ETKİ EDEN REFORM ÇABALARI**

Türkiye açısından sivil gözetim kavramı, güvenlik sektörü reformu kapsamında yer alan ve AB'ne tam üyelik müzakereleri bağlamında takip ettiği yol haritasında önüne sunulan en önemli yapı taşları arasında yer almaktadır (Yavuzdoğan, 2010:1234). Hesap verebilirlik ve sivil denetimin ön plana çıkartıldığı sivil gözetim yaklaşımı, aşama aşama ileri taşınarak AB tarafından yayınlanan belgelerde açıkça ortaya konulmaktadır.

Sivil gözetime ilişkin olarak 1998 yılında AB komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporunda öncelikle ordu üzerinden ve "sivil politik denetim" kavramı ile açıklanan bir yaklaşım göze çarpmaktadır. Bu kapsamda, ordunun sivil denetiminin olmayışının kaygı verici olduğu belirtilerek, Türk hukuk sisteminde bu çerçevede belirsizlikler olduğu ifade edilmiştir. Her ne kadar konumuzun çerçevesi içerisinde yer alan iç güvenliğe yönelik gözetim ve kontrol noktasında bir hususa rastlanmasa da o dönemde askerî yapı içerisinde yer alan jandarmanın bu çerçeve içerisinde ele alındığı raporun genelinden anlaşılmaktadır (AB 1998 Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, 2017:7-8).

1999 ve 2000 yılı ilerleme raporlarında da benzer hususlar yer almaktadır. Ayrıca Avrupa Konseyi İşkenceyi Önleme Komitesi hazırlamış

olduğu raporunda, 1998-2000 yılları arasında TBMM İnsan Hakları komisyonu tarafından kolluk kuvvetlerine ve cezaevlerine yönelik teftişler ve sonuçları doğrultusundaki girişimler üzerinde durulmaktadır. Bu noktada sivil gözetim kavramına yönelik olarak tespitlerde öncelikle sivil denetim üzerinde yoğunlaşıldığı görülmektedir.

2000 yılı ilerleme raporunda belirtilen ve 1999-2000 akademik yılından itibaren, polis okullarının eğitim müfredatlarına insan hakları eğitiminin dâhil edilmesine yönelik tespit dikkat çekicidir. (Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu; 2017:13). Bu durumun olumlu bir gelişme olarak görülmesinin yanında, özellikle Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar veya AB üyesi devletler ile işbirliği içinde söz konusu eğitimin takviye edilmesinin belirtilmesi, kolluk eğitiminin uluslararası bir perspektifte ele alınmasını ve bu kapsamda bir ortaklık ve işbirliğine yönlendirildiğini göstermektedir.

2001 yılında hazırlanan AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise kolluğa yönelik güvenilirliğin sağlanması için adalet ve içişleri kurumlarının daha da geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönünde açık bir öneri yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı: 2017). 2001 tarihli AB İlerleme Raporu'nda da İçişleri Bakanlığının 24 Temmuz 2001 tarihinde, kolluk kuvvetleri ve diğer güvenlik görevlilerinin gözaltı, resmî tutuklama, alıkoyma ve sorgulamalara ilişkin görev ve yükümlülüklerini ortaya koyan bir genelgesinden bahsedilmekte ve bu genelgede aynı zamanda insan hakları ihlallerinin incelenmesi için yerel yetkililerin çabalarının yoğunlaştırılması üzerinde durulmaktadır (Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, 2017: 22). 2002 İlerleme Raporunda ise, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi ortaklığında, Türkiye'de kolluk kuvvetleri ve adli personelin meslek ahlakı ve insan hakları konularında eğitimi konusunda bir girişim yapılması istenmektedir (Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, 2017:19).

2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de, kolluğun hesap verebilirliğinin sağlanmasının önemi vurgulanmıştır (Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi-2003: 2017). 2005 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise sivil

gözetime yönelik değerlendirmeler sivil asker ilişkileri başlığı altında toplanarak, geçmiş dönemde belirtilen hususlar üzerinde benzer tespit ve istekler sıralanmaktadır (Türkiye: 2005 Katılım Ortaklığı Belgesi: 2017). Ancak bu belgede iç güvenlik açısından dikkat çeken husus, jandarmaya yönelik değerlendirmelerin yapılması ve iç güvenlik politikası üzerinde tam sivil denetim sağlanması için İçişleri Bakanlığının, valilerinin ve kaymakamların Jandarma üzerindeki denetiminin güçlendirilmesi isteğidir.

2005 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde sivil gözetimin sağlanması için daha somut önerilerde bulunulmuştur, Bu kapsamda;

- a. Kamu Denetçiliği(Ombudsman) sisteminin kurulması,
- b. Sivil makamların denetimsel işlevlerinin uygulanması
- c. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkındaki Yönetmeliğin sivil veya asker ayrımı yapmadan bütün kamu sektörünü kapsamaması,
- ç. Bir Polis Etik Kuralları Rehberi kabul edilmesi,
- d. Polis ve jandarmanın uygulamalarıyla ilgili olarak bağımsız ve etkili bir şikâyet sistemi kurulması,
- e. Kişisel verilerin korunması konusunda bir yasa çıkarılması ve bağımsız bir denetim makamı kurulması belgede yer alan önemli başlıklardır (Türkiye: 2005 Katılım Ortaklığı Belgesi: 2017).

2007 yılındaki raporda ise değerlendirmelerde yeni bir aşamaya geçilerek “Güvenlik Güçlerinin Sivil Denetimi” başlığı açılmıştır ve önceki tespitler yinelenmiştir (Türkiye: 2007 Yılı Düzenli İlerleme Raporu: 2017).

2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, daha önce belirtilen istekler “Güvenlik Güçlerinin Sivil Denetimi” başlığı altında kısa vadeli öncelikler olarak karşımıza çıkmaktadır (2007 Türkiye Katılım Ortaklığı, 2017). 2009 ve 2010 yıllarında ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kapsamındaki iç denetimle ilgili olarak belirlenen mevzuatın uygulamaya geçirilmemesi eleştirilmiştir.

2011 yılında, sivil denetimin, özellikle jandarmanın kolluk görevlerine ve askerî yargı sistemine karşı daha fazla güçlendirilmesi gerektiği, başta istihbarat görevi olan kurumlar olmak üzere, güvenlikle ilgili kurumlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında hâlen eksiklik bulunduğu hususları dikkat çekmektedir (Türkiye 2011 yılı İlerleme Raporu, 2017:13).

2012 yılında güvenlik sektörünün şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin sınırlı olmaya devam ettiği, askerî operasyonların yasal dayanağı olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun, sivil makamlara askerî operasyonları daha kapsamlı biçimde denetleme yetkisi verecek şekilde değiştirilmediği (Türkiye 2012 yılı İlerleme Raporu, 2017:13), yine 2013 yılında Jandarma'nın kolluk faaliyetlerinin sivil denetiminin yetersiz kaldığı, kolluk kuvvetleri tarafından uygulanan veya kendi içlerindeki insan hakları ihlalleri, kötü muamele ve görevin kötüye kullanılmasına ilişkin şikâyetlerin araştırılması için bağımsız kolluk gözetim mekanizmasının kurulmadığı belirtilmiştir (Türkiye 2013 yılı İlerleme Raporu, 2017:6).

2014 yılında istihbarat teşkilatının sivil gözetimi konusunda ilerleme kaydedilemediği, istihbarat faaliyetlerine yönelik yargı denetiminin kapsamının oldukça daraltıldığı ve bu alandaki mali şeffaflığın daha da sınırlandırıldığı yönünde tespitlerin rapora eklendiği görülmektedir (Türkiye 2014 yılı İlerleme Raporu, 2017:12).

2015 yılı İlerleme Raporu ile "Güvenlik Güçlerinin Sivil Denetimi" başlığı "Güvenlik Güçlerinin Sivil Gözetimi" olarak değiştirilerek bir nevi son aşamaya geçilmiştir (2012 yılı Türkiye Raporu, 2017:10). Söz konusu raporda jandarmanın kolluk faaliyetleri üzerindeki sivil gözetiminin artması olumlu bir tespit olarak belirtilmekte, ancak İl İdaresi Kanunu'nun hâlen, silahlı kuvvetlerin iç güvenlik operasyonlarına sivil denetim olmaksızın katılmalarını sağlaması eleştirilmektedir.

Yukarıda bahsedilen katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporları bir bütün halinde incelendiğinde, iç güvenlik sektörü için istenen reformların, "Sivil Gözetim" çerçevesinde ele alındığı dikkat çekmektedir. Bunun yanında gerek söz konusu değerlendirmelerdeki bütünlük ve açıklık gerekse taleplerin her yeni belgede bir ileri aşamaya geçmesi, Avrupa Birliği açısından güvenlik sektörü üzerindeki sivil gözetime gösterilen önemi açıkça ortaya koymaktadır. Söz konusu hassasiyetin Türkiye tarafında karşılık bulduğu ise, ulusal programlarda yer alan ifadelerden ve özellikle 2000'li yıllardan itibaren bu alanda yürütülen çabalardan anlaşılmaktadır.

## **7. SİVİL GÖZETİM KAPSAMINDA YAŞANAN ÖNEMLİ DEĞİŞİMLER**

Günümüzde devlet eksenli güvenlik anlayışından insan ve toplum merkezli güvenlik anlayışına geçilmesi ile birlikte insan hakları ön plana çıkmış, bu ise özellikle sivil gözetime imkân veren değişimleri gündeme getirmiştir. Bu kapsamda, 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Kanunu ile kurulan Türkiye İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (TİHİK), iki temel fonksiyona bir arada sahip şekilde oluşturulmuştur. Birincisi, uluslararası insan hakları sözleşmeleri noktasından Türkiye'nin hem mevzuat hem de uygulama yönünden nerede durduğunun tespitinin yapılması, ikincisi ise bireylerden gelen şikâyetler konusunda inceleme yapma yetkisine sahip olmasıdır. TİHİK'in görevleri içerisinde uluslararası alanda kabul gören insan hakları konusunda gelişmeleri izleyerek Türkiye'nin, uluslararası antlaşmalarla Anayasa ve diğer ulusal mevzuat ve uygulamalara uyumu sağlamakla yükümlü tutulması, özellikle AB uyum süreciyle başlatılan değişimi de açıkça göstermektedir (Karaosmanoğlu, 2013:53).

İnsan hakları alanındaki kurumsallaşma çalışmaları, 2000'li yıllara girilmesi ile yeni bir ivme kazanmış ve 23 Kasım 2003 tarihinde yayımlanan bir yönetmelik ile yurt genelinde tüm il ve ilçelere yayılan ve sivil toplum ağırlıklı bir yapıya sahip bulunan "İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları" oluşturulmuştur. Söz konusu kurulların görevi, toplumda ve kamu görevlilerinde insan hakları bilincini geliştirmek, insan haklarını korumak, ihlalleri incelemek ve araştırmak, insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari nedenleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunmak olarak belirlenmiştir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler doğrultusunda, kamu hizmetleriyle ilgili değerlendirmeler yapmak, halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışını yerleştirmek, yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkları etkin ve hızlı bir şekilde çözebilmek ve yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi kurabilmek amacıyla, Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin

Türkiye’de kurulması öngörülmüş ve 2012 yılında 6328 sayılı Kanunla “*Kamu Denetçiliği Kurumu*” kurulmuştur. Bu konuya ilişkin olarak 2003 yılı AB Katılım ortaklığı belgesinde ve sonrasında, tam yetkili bir ombudsman sisteminin kurulması hususunun yer aldığı görülmekte olup, çalışmaların bu merkezde şekillendiği anlaşılmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kapsamı içerisindeki idareler incelendiğinde iç güvenlik birimlerinin tamamının yer aldığı görülmekte olup, kapsam içerisindeki idarelerin her türlü eylem ve işlemlerinin yanında, tutum ve davranışlarının da bağımsız bir denetime açılması, hesap verilebilirlik ilkesinde hukukiliğin de ilerisine geçilmenin hedeflendiğini göstermektedir.

İç güvenlik alanında sivil kurumların belirleyici bir rol üstlenmesi yönündeki adımlara yönelik en önemli gelişmelerden bir diğeri ise, İçişleri Bakanlığı bünyesinde 2010 yılında 5952 sayılı Kanunla kurulan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’dır (KDGM). Bu müsteşarlık terörle mücadele alanında politika ve stratejiler belirlenmesini ve bu politika ve stratejilerin uygulamasını yönetmek, güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve paylaşmak, gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak, güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve koordinasyonu temin etmek, kamuoyunu bilgilendirmek, uluslararası gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde izlemek ve değerlendirmek, inceleme ve denetleme yapmak ya da yaptırmak görevleri ile donatılmıştır. KDGM’na her ne kadar operasyonel yetki verilmemiş olsa da özellikle güvenlik alanına yönelik politika belirleme aşamasına önemli bir sivil gözetim mekanizmasının eklenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Olağan iç güvenlik birimlerinin üstesinden gelemeyeceği, olayların ortaya çıkması ya da bir afet durumunda oluşan kargaşanın ortadan kaldırılmasına katkı sağlaması maksadıyla askerî birliklerin geçici kullanılması demokrasilerde sık olmasa da başvurulan bir yöntemdir. Ancak askerî birliklerden yardım istenilmesi ve bunların kullanılması özel ve olağanüstü bir yetkidir. Ülkemizde de pratikteki uygulaması çoğunlukla terörle mücadele açısından olan ve Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma (EMASYA)<sup>1</sup> adıyla bilinen bir protokol bu maksatlarla uygulanmıştır.

EMASYA Protokolü, askerî birliklerin terörle mücadelede kullanılmasının temel hukuki dayanaklarından biri olmuştur. 7 Temmuz 1997 yılında Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından imzalanan ve ismi “Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı Arasında 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/d Maddesi Gereğince Alınması Gereken Müşterek Tedbirlere İlişkin Protokol” olan EMASYA protokolü, 2005 yılı sonrasında hazırlanan AB İlerleme raporlarında gündeme gelmiştir. Söz konusu protokol AB'nin 2006 yılı ve sonrasındaki ilerleme raporların da yer almış, özellikle yerel sivil yönetimlerin onayı alınmaksızın askeri operasyonların yürütülmesine imkân vermesi ve güvenlik güçlerinin sivil gözetimi yönlerinden eleştirilmiştir. Gelişen durum ve konu üzerinde gerek ulusal gerekse uluslararası alanda oluşan eleştiriler siyasal gündemde karşılık bulmuş, söz konusu protokol 4 Şubat 2010 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

İç Güvenlik sektörünün yürüttüğü hizmetler esnasında kullandığı devlet kaynakları ve bu kurumların bütçe denetimleri, çalışma kapsamında ele alınması gereken diğer bir husustur. Ülkemizde de bütçe hakkının denetimi çerçevesinde millet adına devlet kurumlarının demokratik gözetimi Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir (Binici ve Türkyener, 2011:24). Tarihsel süreç içerisinde Sayıştay'a yönelik hukuki düzenlemelerde, Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının harcamalarının denetimi konusunda yetki verildiği gözlenmektedir. Ancak, zaman içerisinde değişik kanun ve düzenlemelerle Sayıştay'ın bu alandaki denetim yetkisi sınırlandırılmıştır.

AB'ne uyum çalışmalarında güvenlik sektörünün sivil gözetimi kapsamında, Sayıştay denetiminin güvenlik sektörü üzerinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla, 2004 yılında 5170 sayılı Kanun ile bu sınırlama ortadan kaldırılmıştır. Söz konusu kanunun değişiklik gerekçesinde, AB 2002 İlerleme Raporu'nda belirtilen şeffaflık ve etkin yönetimin sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır. Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82/c maddesi ile diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri ile bu kanuna aykırı hükümleri, yürürlükten kaldırılmış, 2011 yılı başından itibaren yürürlüğe giren Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel



Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği ile de ikincil mevzuat itibarıyla sorun giderilmiştir. Söz konusu düzenlemeler neticesinde, Sayıştay denetimi açısından güvenlik sektörüne tanınan anayasal ve yasal muafiyetler tekrardan ortadan kaldırılarak, özellikle iç güvenlik alanında genel kolluk olarak faaliyet gösteren askerî statülü kolluk kuvvetlerinin Sayıştay denetimine tabi olup olmaması yönündeki tereddütler ortadan kalkmış, ilave olarak TSK'nın tamamına yakını bu kapsam içerisine alınmıştır.

İdarenin kamu hizmetlerini yürütmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkelerine uymasına yönelik yürütülen çalışmalarının bir diğeri de, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşturulması sürecidir. OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan "Kamu Yönetiminde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararında, üye ülkelerin kamu hizmetleri esnasında uymaları gereken etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları yer almaktadır. 2003 yılı Ulusal Programı'nın kamuda yönetişimin güçlendirilmesi başlığı altında; kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele kapsamında yapılan çalışmalardan birinin de kamu görevlilerinin uyacakları meslekî etik ilke ve kuralları belirleyen bir düzenlemenin yapılması olduğu belirtilerek, hazırlanan taslağın 2003 yılı içinde yasalaşmasının beklendiği ifade edilmiştir. Nitekim 8 Haziran 2004 tarihinde yürürlüğe konan kanun<sup>2</sup> ile kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararı gözetme gibi uluslararası kavramlarla hedeflerin belirlendiği yapısal bir mekanizma oluşturulmuş ve bu mekanizmaya iç güvenlik sektörü de dâhil edilmiştir.

Güvenlik mesleğinin, önceden belirlenmiş prosedürler ve davranış kalıpları içerisine alınarak icra edilmesinin zorluğu göz önüne alındığında, bu davranışları kontrol maksatlı yürürlükteki yasal düzenlemelerin yanında, mesleğin kendi mensupları tarafından hazırlanan ve benimsenen etik kurallarına ihtiyaç duyulmaktadır. Avrupa Konseyi tarafından 2001 yılında iç güvenlik aktörlerine yönelik hazırlanan Avrupa Polis Etiği Kuralları (APEK), bu kapsamda değerlendirilmelidir. Söz konusu ilkelerde özellikle polisin yürüttüğü hizmetlerde hesap verilebilir hale gelmesi gerektiği ve oluşturulacak dış kontrolün sadece devlet merkezli değil, aynı zamanda

vatandaş, temsilcileri ve toplumu temsil eden organları da kapsayacak şekilde genişletilebileceği üzerinde durulmaktadır.

APEK içerisinde yer alan maddeler incelendiğinde, iç güvenlik hizmetlerinin “sivil otoritenin” emir ve denetimi altında yürütülmesi gereken “sivil hizmet” olduğu, bunun yanında bu denetimin sadece devletin erkleri tarafından değil, aynı zamanda sivil toplum unsurlarının da denetimine açık olması gerektiği vurgulanmaktadır. Burada yer alan denetim, devletin kurumlarının dışında sivil bireyler ve toplum tarafından yapılan sivil gözetimi ifade etmektedir.

Türkiye açısından da APEK ile belirtilen ilke ve değerlendirmelerin iç güvenlik sektörü tarafından benimsendiği görülmektedir. Örnek olarak, Jandarma Genel Komutanlığı tarafından 2001 yılında hazırlanan “*Jandarma Etiği: Meslek Ahlakı*” kitabında “...zabitanın hareket tarzları ile tutum ve davranışlarının evrensel değerler açısından sorgulanması ve evrensel normlara uygun hale getirilmesi gerekmektedir.” (J.Okll.K.ığı, 2001:22) ifadesi yer almaktadır. Yine kolluk hizmetlerinin sırf hizmet kavramının bir gereği olarak hizmeti alanlar tarafından izlenmesine ve denetimine açık olması gerektiğine yönelik değerlendirmeler, her iki kolluk kuvveti tarafından yayınlanan kitaplarda da geçmektedir. Bu kapsamda 2007 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Kolluk Etik İlkeleri de, söz konusu dönüşümü gösteren bir diğer düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu düzenlemenin yer aldığı genelgenin İçişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı koordinesinde hazırlanması, çalışmanın alt yapısını açıklamada dikkat çekici bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

İç güvenlik uygulamalarının başarısında, toplumun geniş kesimlerinin katılımının sağlanması ve önlemlerin öncelikle kamu vicdanında kabul görmesi çok önemli görülmekte ve halkın bu yöndeki algısının yönetimi, yapılacak reformların da yönünün belirlenmesinde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır (Özer, 2012:170). Bu sebeple, emniyet ve asayiş hizmetlerinin sunumunda halkın katılımını ve halkla bütünleşmeyi en üst düzeyde gerçekleştirmek amacıyla, diğer devlet organları, sivil toplum kuruluşları, medya ve yerel yönetimlerin de çalışmalara ve karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak, bu yöndeki

istek ve önerileri değerlendirecek, aksaklıkları giderecek bir yapının oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Cizre, 2005:63). Nitekim Avrupa merkezlerindeki toplum merkezli polis hizmetleri anlayış ve uygulamaları da bu ihtiyaca yönelik çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. 2006 yılında pilot olarak uygulamaya geçilen Toplum Destekli Polis (TDP) Uygulaması Projesi, bu doğrultuda ülkemizde de çalışmaların yürütüldüğünü açıkça göstermektedir. Projenin amacı, Türkiye’de güvenlik hizmetlerinin toplum katılım ve desteğini sağlamak suretiyle etkin ve hızlı bir şekilde yürütülmesi, toplum polis ilişkilerinin geliştirilmesi, suçla mücadelenin güçlendirilmesi ve polislik hizmetlerinde toplumun güvenlik memnuniyetini yükseltmeye yönelik çalışmaların yaşama geçirilmesi olarak belirtilmiştir (Karaosmanoğlu, 2010:137).

TDP kapsamında AB eşleştirme programı olarak İspanya ile yürütülen proje çerçevesinde her ilde valinin koordinesinde, ilin genel güvenliğine ilişkin yürütülecek hizmetlere toplumun katılımını ve desteğini sağlamak, güvenliğe ilişkin sorunları yerel düzeyde tespit etmek ve hizmetleri geliştirmek amacıyla “Kent Güvenlik Danışma Kurulu” oluşturulmuş, ayrıca bu kurula belediye başkanı veya görevlendireceği yardımcısının, mahalle muhtarları derneği temsilcisinin, il millî eğitim müdürünün, ildeki üniversitelerin rektörleri veya görevlendirecekleri yardımcıların, il sağlık müdürünün, polis temsilcilerinin, sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin, gönüllü vatandaşların, il sosyal hizmetler müdürünün katılımı da öngörülmüştür. Aynı şekilde benzer yapı ilçe bünyesinde de kurulmuştur.

Kent Güvenlik Danışma Kurullarına vatandaşların katılımı gönüllülük esasına dayanmakta, güvenliğe ve güvenlik hizmetleri ile bağlantılı olarak diğer hizmetlerle ilgili bireysel görüş beyan edilmesi sınırlandırılmamaktadır. Çünkü TDP hizmetleri kapsamında, sivil unsurların güvenlik hizmetlerine katılımını sağlamak öncelikli amaçtır (Kuyaksil, 2012:449). Oluşturulan yapı irdelendiğinde yatay gözetim kavramının hayata geçirilmesine yönelik önemli bir girişim olduğu göze çarpmaktadır.

Gelişmiş demokrasilerde sivil toplum aktörleri, güvenlik sektörünün demokratik gözetimine önemli katkılar sunabilmektedir. Sivil toplum bu

konuda, daha çok kamuoyunun bilinçlendirilmesi, karar alıcılara ihtiyaç duyduğu uzmanlık bilgisini ve gerektiğinde hizmetini sunması, faaliyetlerin gözlemlenmesi gibi katkılar sağlamaktadır. Güvenlik kurumlarının sivil gözetiminde rol oynayan kuruluşlar daha çok üniversiteler, araştırma kuruluşları, meslek örgütleri, insan hakları örgütleri, barış grupları, gazeteciler ve genel olarak sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu sivil toplum unsurlarının bu alanda etkinliği ise şüphesiz ki içinde bulunacağı organizasyonların oluşabilmesi ve bu organizasyonlarda tam bir ifade özgürlüğüne sahip olmaları ile mümkün olabilecektir.

Sivil gözetim kapsamında AB raporlarında da belirtilen diğer bir gelişme ise Kolluk Gözetim Komisyonudur. Bu manada kolluk personeli ile ilgili şikâyetlerin soruşturulduğu bağımsız bir kolluk şikâyet sistemi, komisyonu veya kurulu İngiltere, Norveç, İrlanda ve Belçika gibi ülkelerde bulunmaktadır. Bu tür yapılar dikey bağımsız sivil gözetim mekanizmalarını oluşturmaktadır.

Türkiye’de kolluk personeli hakkındaki şikâyetler, bu komisyon oluşturulmadan önce adli ve idari mercilere yapılmıştır. Bu yapıya en yönelik en sık eleştiri ise kolluk personeline yönelik şikâyetlerin değerlendirilmesinin, bağımsız, etkin, tarafsız ve hesap verebilir bir yapı tarafından ele alınmaması üzerine olmaktadır. Gerek AB uyum çalışmaları gerekse toplumsal ihtiyaç ve gereksinimler neticesinde, İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında AB projeleri kapsamında başlatılan çalışma 6173 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile yasalaşmıştır.

Kolluk gözetim komisyonu<sup>3</sup> kurulması Türkiye’deki iç güvenlik hizmetlerini AB normları ve standartları ile uyumlu hale getirmeyi, demokratik hakların vatandaşlarca daha yaygın kullanılması, şeffaflığı ve sivil toplumun katılımı ile insan odaklı kamu güvenliği anlayışının yerleştirilmesi, İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkilerini daha etkin kullanma amaçlanmaktadır (Sivilgözetim.org: 2016). Bu kapsamda oluşturulmuş olan Kolluk Gözetim Komisyonu henüz bir değerlendirme yapılamayacak kadar yeni olsa da, ortaya konulan durumun, özellikle sivil gözetim alanına yönelik anlayış değişikliğine yönelik bir yapılanma olduğu şüphesizdir.

Sivil gözetime yönelik olarak AB raporlarında belirtilen en önemli konuların biri de jandarmanın bağıllık durumudur. Bu çerçevede son beş yılda yaşanan değişimleri değerlendirmek bu çalışmasının kapsamını aşacaktır. Ancak gelinen noktada 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Jandarma Genel Komutanlığının askerî statüsünün sona erdirilmesi ve tamamıyla İçişleri Bakanlığına bağlı bir genel kolluk kuvveti haline dönüştürülmesi, AB raporlarında sivil gözetim kapsamındaki en kilit değişiklik talebini karşıladığı düşünülmektedir.

Dünyada güvenlik sektöründe yaşanan değişimde, suçların önlenmesinde sadece olaylar sonrası çözümler üretmek yerine, suç öncesi tedbirler ve buna bağlı hizmetler yürüterek suça neden olan unsurları ortadan kaldırma arayışı ön plana çıkmaktadır. Bu alanda üretilen suç ve suçluluğu önleyici yatırım ve çözümlerin arasında özellikle Avrupa ülkeleri arasında Hollanda, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde 1992 yılında başlatılan "Yerel Güvenlik Sözleşmeleri" (Filiz, 2012:579) yeni bir yaklaşım olarak kullanılmaktadır. Bu modeller modern emniyet ve toplum güvenliği yaklaşımlarında merkezîyetçi güvenlik anlayışından daha esnek ve katılımcı bir yaklaşıma geçilmesi gerektiği anlayışı ile hareket etmektedir. Bu bakış açısıyla oluşturulan "Yerel Güvenlik Sözleşmeleri"nin kapsamına alınan konulara bakıldığında, bunların ağırlıklı olarak sivil kurumlar arası işbirliğini içerdiği ve yerel sorunlara göre değişkenlik arz ettiği görülmektedir.<sup>4</sup> Ülke uygulamalarında farklı adlarla da karşımıza çıkan yerel güvenlik sözleşmeleri ülkemizde de "İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi" adı altında şekillendirilmeye çalışılan bir proje ile İçişleri Bakanlığı tarafından hayata geçirilmeye çalışılmaktadır.

## **8. İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN SİVİL GÖZETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ**

Avrupa Komisyonu'nun mali desteği, BM teknik desteği ve İçişleri Bakanlığı işbirliği ile yapılan, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi, Türkiye'nin güvenlik anlayışının gelişimine ve yatay gözetim mekanizmasının kurumsallaşmasına yönelik önemli bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır (Karaosmanoğlu, 2010:68).

Söz konusu proje, Türkiye'deki 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, İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkilerini daha etkin kullanmayı amaçlamaktadır (www.sivilgözetim.org, 2017). Projenin genel hedefi ise, sivil hakların ülke vatandaşlarınca yaygın kullanımını ve iç güvenliğin demokratik kontrolünü Türkiye'nin denetim sistemine ve kamu yönetimi uygulamasına yapısal olarak yerleştirmektir.

Proje; bürokratik ve yasalarla sınırlı olarak yönetilen kolluk denetiminden, sivil toplumla iş birliği içerisinde şeffaf bir güvenlik sektörü yönetimine geçişi amaçlamakta, valiler, kaymakamlar ve İçişleri Bakanlığı personeli için çerçeve koşulları oluşturmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda Avrupa'daki örnek uygulamalar çerçevesinde, vatandaşların ve siyasilere kolluk üzerindeki gözetim mekanizmalarının geliştirilmesi marifetiyle, şeffaflığa dayalı ve insan odaklı kamu güvenliği anlayışı geliştirmek de projenin amaçlarından biri diğeri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Proje üç bileşenden oluşmaktadır. "Bileşen A" olarak adlandırılan birinci aşama hedeflenen denetim ve gözetim yetkilerini tam olarak sağlayacak yasal bir çerçeve geliştirilmesini; "Bileşen B" olarak belirtilen ikinci aşama; AB standartları çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nın ve iç güvenlik birimlerinin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesini, "Bileşen C" olarak belirlenmiş üçüncü aşama ise; kolluk kurumları üzerinde bağımsız ve daha etkili gözetime sahip olacak bir dizi mekanizmanın kurulması ve sivil toplumla istişare mekanizmalarının güçlendirilmesini öngörmektedir.

Projenin birinci aşaması, Aralık 2008'den Mayıs 2010'a ikinci aşaması ise Temmuz 2012-Nisan 2015 arasında uygulanmıştır. İkinci aşama tamamlanmasını müteakip gelinen noktada Mart 2017'den itibaren ise üçüncü aşama başlamıştır. Projede ön alıcı bir yaklaşım benimsenerek vatandaş odaklı iç güvenlik hizmetlerinde kurumlar arası iş birliği ve koordinasyonun güçlendirilmesinin yanı sıra kolluğun gözetimi, iyi yönetimi ve paydaş katılımına katkıda bulunma üzerine odaklanılmaktadır. Bu kapsamda; pilot olarak seçilen 5 vilayete bağlı 9 ilçede (İstanbul Eyüp-Fatih-Kadıköy-Üsküdar, Gaziantep Şahinbey, İzmir Çeşme, Malatya

Yeşilyurt-Hekimhan ve Trabzon Vakfıkebir) Fransa'da uygulanan il ve ilçe güvenlik komisyonları örnek alınarak birer "Yerel Önleme ve Güvenlik Komisyonları" kurulmuştur. Komisyonlar vasıtasıyla "Yerel Güvenlik Analizleri"nin yapılması, devamında "Yerel Önleme ve Güvenlik Planı"nın geliştirilmesi ve halka açıklanarak uygulanması şeklinde bir süreç takip edilmektedir.<sup>5</sup>

Yerel Güvenlik Komisyonlarının<sup>6</sup> kurmanın amacı, valiliklerin yönlendirme ve koordinasyon işlevini arttırmak, düzenli olarak sivil toplumun katkısını almak ve yerel güvenlik konularında il düzeyinde stratejik planlama yapabilmektir. Fransa örneğindeki benzer şekilde bu komisyonların yerel ihtiyaçları ele alması önleme üzerine odaklanma ile yerine getirilmekte, uygulama aracı olarak verimli bir koordinasyonun göstergesi olan ortaklık kavramını kullanılmaktadır.

Yerel Güvenlik Komisyonlarının görevi genel olarak;

- Yerel güvenlik analizi yaparak ilin veya ilçenin en önemli yerel güvenlik sorunları ve halkın güvenlik ihtiyaçlarını sistematik olarak değerlendirmek,

- Her bir il ve ilçe için güvenlik öncelikleri ve hedefleri belirlemek,

- Gelecek 3 yıl için belirlenen hedeflere ulaşmak için her bir paydaşın katkısını ayrıntılı bir biçimde açıklayan "eylem plan"ları hazırlamaktır.

Yerel Güvenlik Komisyonlarının temel çıktısı Yerel Güvenlik Planlarıdır. Bu planlar ilin güvenlik analizini, temel yerel güvenlik sorunlarını ve bu sorunların çözümü için konulmuş belirli hedefleri ve eylem planlarını kapsayacaktır. Bu kapsamda hazırlanacak eylem planlarının önleyici boyutu üzerine yoğunlaşması ve buna yönelik öncelikler belirlenmesi öngörülmektedir. Örneğin, pilot olarak seçilen Çeşme İlçesi Yerel Güvenlik Komisyonu'nun 23 Ocak 2014 tarihinde imzalayarak hazırladığı Yerel Güvenlik Planı, öncelikli olarak, evden ve işyerinden hırsızlık, madde bağımlılığı ve gençlerde şiddet eğilimi, gürültü, trafik, çevre kirliliği, hanutçuluk, başıboş sokak hayvanları, telefonda dolandırıcılık, ihbar mekanizmasının etkin şekilde kullanılmaması durumlarını belirlemiş 24 adet aksiyon planı öngörmüştür. Yine aynı tarihte diğer pilot illerden bir diğeri olan Şahinbey İlçesi'nde oluşturulan planda ise madde bağımlılığı,

gençlerde suça eğilim, hırsızlık, kaçakçılık, suça itilen ve suç mağduru olan çocuklar, trafik, aile içi şiddet, cezaevlerinden tahliye olan mahkûmların rehabilitasyonu ve Suriyeli sığınmacılar öncelikli problem sahaları olarak belirlemiş ve bu önceliklere yönelik 18 adet aksiyon planı hazırlamıştır. Her iki plan karşılıklı incelendiğinde yerel ihtiyaçlara yönelik bir önceliklendirmenin hayata geçirildiği gözlemlenmekte ve aktörlerdeki yerel özelliklerin ön plana çıktığı anlaşılmaktadır.

Proje kapsamında ayrıca Türkiye'nin Avrupa Birliği katılım müzakereleri sürecinde kolluk kuvvetlerinin AB standartlarına uyum için uyacağı temel ilkelerin, çalışma prensiplerinin, yetkilerinin ve özlük haklarının belirlendiği bir çerçeve kanun hazırlanmasına yönelik çalışmalar da devam etmektedir.

Projenin ikinci aşamasında ele alınan önemli noktalardan birisi ise İç güvenlik kuvvetleri üst düzey yetkilileri için Türkiye'de ortak bir akademi kurulması için bir altyapı oluşturmaktır. Bu çerçevede oluşacak ortak akademinin temel misyonu, ortak eğitim, ortak operasyon şartları, ortak beceriler ve değerlerin geliştirilmesi ve bilgi paylaşımının teşvik edilmesidir. Ayrıca, bütün iç güvenlik kuvvetlerinde, koordinasyon kültürünün oluşturulmasını ve yaygınlaştırılması da hedeflenmektedir (Roche ve diğerleri;2015:4).

Proje kapsamında öngörülen ortak akademi ile mevcut kolluk kuvvetlerinin eğitim sisteminin yerine geçecek bir yapı oluşturması öngörülmemektedir. Ancak bu eğitim sistemlerini destekleyen ve kolluk kuvvetlerinin orta ve üst düzey yöneticilerinin kamu düzeni ve güvenliği çerçevesinde ileri seviye eğitimlerini bir bütünlük içerisinde ve koordinasyon kültürünü destekleyecek şekilde yerine getirmesi planlanmaktadır.

## **9. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Türkiye'de iç güvenlik sistemi, yaşanan tarihsel ve bölgesel koşulların etkisiyle devlet odaklı ve beka hedefli güvenlik anlayışına göre oluştuğu düşünülmektedir. Bu açıdan son dönemlere kadar sistemin tamamına yönelik bir dönüşümden ziyade pansuman tedbirlerle 2000'li yıllara gelinmiştir. Ancak kamu yönetiminde son dönemde ortaya çıkan anlayışın bir yansıması olarak, güvenlik kavramının kapsam ve içeriğinde köklü bir değişim süreci yaşanmaktadır. Bu kapsamda, küreselleşmenin



getirdiği yeni yönetim anlayışı ve güvenlik algısı, birçok alanda olduğu gibi insanı merkezine alan bir iç güvenlik hizmeti sunma mekanizmalarını öne çıkarmaktadır. Huzur, güven ve asayişin temininde toplumun bütün kesimleri ve kurumlarıyla işbirliği yapılması ve suçun oluşmadan önlenmesi gibi yaklaşımlar, güvenlik alanındaki hizmet sunumunda öncelikli konular olarak ele alınmakta, bu doğrultuda özellikle iç güvenlik teşkilatları üzerindeki sivil gözetim mekanizmaları geliştirilmektedir.

Dünyadaki gelişimlere paralel olarak ülkemizde yaşanan kamu yönetimi reformu çabaları da iç güvenlik sektörünü etkisi altına almaktadır. Özellikle AB uyum sürecinde gerek katılım ortaklığı belgelerinde gerekse ilerleme raporlarında güvenlik alanında belirtilen durumlar ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik atılan adımlar söz konusu etkinin yönünü açıkça ortaya koymaktadır. Bu açıdan bakıldığında talep edilen hususların neredeyse tamamına yönelik adımlar atıldığı ve yapısal anlamda istenen mekanizmaların oluşturulduğu görülmektedir. Önümüzdeki süreçte gündeme alınacak hususların ise, özellikle kolluk güçlerinin bu yapı ve işleyişlerini içselleştirmesi ve bu çerçevede bir iç güvenlik kültürünün oluşturulmasının olabileceği anlaşılmaktadır.

Dünyada yaşanan gelişmeler ışığında ortaya çıkan yeni anlayış ve özellikle yönetim ve yerleşme akımı, Türkiye özelinde merkezden verilen bir kısım hizmetlerin öncelikle illere daha sonrada imkânlar ölçüsünde ilçeler düzeyine doğru inmesi taleplerini ve gereksinimlerini ortaya çıkarmaktadır. İç güvenlik sektörü ile bağlantılı olarak İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Toplum Destekli Kolluk uygulamaları ve son olarak devam eden İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetime Açılması Projesi, bu kapsamda görülecek yönetim ve yerleşme çabaları olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu çalışmalar bir anlayış değişikliğini göstermekle birlikte, uygulamaya geçirilen modellerin yasal dayanaklarının güçsüz olması, yaptırım gücünün hemen hemen olmaması ve esas olarak yine kolluk güdümünde işlemek zorunda kalması nedeniyle, istenen etki sağlanamamaktadır. İç güvenlik sektörüne yönelik söz konusu dönüşümlerin vatandaş odaklı kolluk anlayışının ve iç güvenlik yönetiminin sağlanabilmesini hedeflediği açıktır. Yerel bazda bu hizmetten faydalanan birey ve yerel halkın beklenti ve ihtiyaçlarının da sisteme katılmasını amaç edinen sistemler oluşturma çabaları her geçen gün artmaktadır. Ancak bu çabalar Kurul ve komisyon karmaşası sorununu da beraberinde getirmektedir.

İç Güvenlik sektörüne yönelik özellikle yerelde tasarlanan veya uygulamaya geçirilen kurul, komisyon gibi oluşumlara bakıldığında, birbirlerine çok benzer hatta bazılarında neredeyse aynı yapıların kurulduğu, yine bu yapılara verilen görevlerin de benzer veya bağlantılı olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, bu yapıların neredeyse tamamının il ve ilçe mülki makamların sorumluluğu altında oluşturulduğu dikkat çekmekte, bu durum ise gerek artan bürokratik süreç, gerekse komisyon yoğunluğu nedeniyle istenen sonuçların alınamamasına, söz konusu komisyonların bir nevi evrak üstünde kalmasına neden olabilmektedir. Nitekim halihazırda bir ilçede yürütülen kamu hizmetlerine yönelik yirmiden fazla komisyon veya kurul oluşturulmuş olmasına karşın, bunlardan çok azı beklendiği şekilde etkinlik gösterebilmektedir. Bu açıdan komisyonlarda bir analiz ve sadeleşme yapılmasına veya bazılarının birleştirilmesine gerek olabileceği değerlendirilmektedir.

Tüm bunların yanında, oluşturulan mekanizmaların çoğunlukla merkeze bağlı taşra teşkilatlarının sorumluluğunda hayata geçirilmesi, gerek yerelleşme ilkelerine gerekse idari ve mali özerklik anlayışına tam olarak uymamaktadır. Örneğin, “Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi” için incelenen Paris Yerel Güvenlik Komisyonları’nın başkanlığını halkın seçtiği belediye başkanının yapmasına, yine temsiliyet açısından ülkemize göre daha etkin işlediği belirtilen Kent Konseyi gibi yapıların da yer almasına karşın, ülkemizde öngörülen yapının mülkü makam merkezinde kurulmasının öngörülmesi, bu anlayışın tam olarak yansıtılmadığını açıkça göstermektedir.

Yukarıda değinilmeye çalışılan hususlar ışığında, genel olarak iç güvenlik sektörünün yönetimi konusunda sivil gözetimin yeni bir değişim trendi olarak kabul edildiği açık bir şekilde görülmektedir. Günümüz Türkiye’sinde bölgeler arası toplumsal gelişmişlik düzeyinin eşit olmaması, anlayış farklılıkları ve başta terör gibi siyasal ve sosyolojik sorunlardan dolayı, kısa vadede iç güvenlik sektöründe AB ülkelerine benzer şekilde sivil gözetimin kültürünün geliştirilmesi pek mümkün görülmemekle birlikte, uzun vadede toplum üzerinde sağlanabilecek bir değişim ile belirli bir mesafenin alınabileceği değerlendirilmektedir. Bu değişim içinde hiç şüphe götürmeyen bir gerçek bu maksatlara yönelik bilinçli bir eğitim sisteminin oluşturulmasıdır.

## **SONNOTLAR**

<sup>1</sup> İçişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığı arasında 7 Temmuz 1997'da imzalanan söz konusu protokol ün adı "Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma" ifadelerinin kısaltılması ile olmuştur.

<sup>2</sup> 08/6/2004 tarihli ve 25486 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5176 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

<sup>3</sup> Kolluk Gözetim Komisyonu ilgili kanunda, İçişleri Bakanlığı müsteşarın başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı, İçişleri Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından Bakanın teklif edeceği üç aday, baro başkanı ve seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Adalet Bakanının teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek birer üyeden oluşmaktadır.

<sup>4</sup> Yerel Güvenlik Sözleşmelerinin kapsamına alınan konular genellikle, güvenlik güçleri ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon, kolluk faaliyetlerinde sosyal hizmet personelinin yardımı, MOBESE, gece faaliyetlerinin düzenlenmesi, yol ve trafik güvenliği, kabahat işlemeye meyilli gençler, suçun ikinci kez işlenmesini önleme, mağdurlara yönelik yardım, kadınlara karşı ve aile içi şiddetin önlenmesi, kentsel projelerde güvenlik konusunun dikkate alınması, kişilerin haklarına erişebilmelerinin sağlanması, sosyal uzlaşma çabalarının geliştirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>5</sup> Örneğin, Eyüp Yerel Önleme ve Güvenlik Komisyonu 2013 yılının Nisan ayında kurulmuştur. Bir diğer pilot ilçe olan Çeşme ise, proje kapsamında yerel güvenlik analizi tamamlanarak Yerel Güvenlik ve Önleme Planı'nı imzalayan ilk pilot ilçe olmuştur.

<sup>6</sup> Yerel Güvenlik Komisyonlarının yapısı mülki amir başkanlığında, kolluk kuvvetleri temsilcileri, Cumhuriyet Savcısı, belediye ve il genel meclisi temsilcileri, ilçeden seçilen 3 muhtar, ilçe milli eğitim, ilçe sağlık müdürlükleri gibi ilgili şube müdürlüğü temsilcileri, ilçedeki sivil toplum kuruluşları, üniversite, medya, okul aile birlikleri temsilcileri ve nitelikli kişilerden oluşturulması planlanmış olup, belirlenen yapı incelendiğinde daha önce kurulan İlçe İnsan Hakları Kurulları ile TDP Kent Güvenlik Danışma Kurullarıyla çok benzer bir yapının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.



## KAYNAKÇA

- Akgün, T. (2003). **Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış**. *Polis Dergisi*, EGM Yayını, Yıl:9, Sayı:36, Ankara.
- Aydın, A.H. (2002). **Özel Güvenlik Teşkilatı: Kuruluşu, Görevleri, Yetkileri**. *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1-2, (Ocak-Haziran 2002).
- Bardak, A. (2015). *Türkiye’de Askeri Yönetim Alanının Dönüşümü*, Ankara Üniversitesi (Yayımlanmamış Doktora Tezi),
- Bayley, D.H. (1990). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, USA: Rutgers University Press,
- Binici, Ş. ve Türkyener M.Can (2011). **Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler**. *Dış Denetim Dergisi*,
- Boldwin, D.A. (2003). **Güvenlik Kavramı**. (Çev. Ç. Şahin). Avrasya Dosyası, Cilt 9, Sayı 2,
- Cizre, Ü. (2005). Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetiminde Yeni Ufuklar: Türkiye İçin Önemi, Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya.
- Coşkun, V. (2009). **Ulus Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu**. Liberte Yayınları, Ocak 2009
- Dunay, P. (2005), (2009). **Güvenlik Sektörü Yönetimi ve Avrupa Entegrasyonu, Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya, DCAF, İstanbul, Emniyet Genel Müdürlüğü. Toplum Destekli Polislik Hizmet Standartları ve Uygulamaları**,Başak Matbaacılık, Ankara.
- Ekinci, S. (2011). Devletin Dönüşümünün Güvenlik Alanına Yansıması: Türkiye’de Güvenlik Yönetimi Doktora Tezi Ankara Üniversitesi.
- Ergül, E. (2008). **Küresel Köyde Suç ve Adalet**. Adalet Yayınevi, Ankara.

- Filiz, O. (2010). **Türkiye’de Yerel Güvenlik Sözleşmelerinin Uygulanabilirliği, Kamu Yönetimi Sempozyumu: Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları.** (Editörler: O. Gökçe ve M. A. Çukurçayır), Selçuk Üniversitesi İİBF Yayınları, Konya.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan T. (2004). **İdare Hukuku Genel Esaslar.** Cilt: 1, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Güler, B. A. (2013)., **Türkiye'nin Yönetimi.** -Yapı, İmge Yayınevi, Ankara,
- Hall, J.A. ve Ikenberry G.J. (2005). **Devlet.** (Çev. İ.Çekem) İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık,
- İçişleri Bakanlığı, *Yerel Güvenlik Planları Pilot Uygulama Kitapçığı*, 2010.
- Jandarma Genel Komutanlığı, *Jandarma Etiği- Meslek Ahlakı*, J.Okil.K.İği Yayınları, Ankara,2001.
- Karaosmanoğlu, F. (2010). **İç Güvenlik ve Sivil Gözetim**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ocak 2010.
- Kliksberg, B. (1994). The Necessary State: A Strategic Agenda for Discussion, International Review of Administrative Sciences, Vol. 60, 1994.
- Koyuncu, E. (2010). **İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi.** *İdarecinin Sesi Dergisi*, Kasım-Aralık 2010.
- Kuyaksil, A. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış, *II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu*, 1-2 Ekim 2012, Kahramanmaraş.
- Lutterbeck, D. (2013). The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2013.
- Neocleous, M. (2006). **Toplumsal Düzenin İnşası.** Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2006.
- Özer, M.A. (2012). **Bir Modern Yönetim Tekniği Olarak Algılama Yönetimi ve İç Güvenlik Hizmetleri.** *Karadeniz Araştırmaları Der.*, 2012, Say.33.
- Roche, S. ve Güneş M. ile diğerleri (2015). **İç Güvenlik Kuvvetleri Üst Düzey Yetkilileri İçin Türkyede Ortak Bir Akademi.** Etem Matbaa, Ankara Mart 2015.

- Şenel, A. (2006). **İnsanlık Tarihi: Kemirgenlerden Sömürgenlere.** İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006.
- Binici, Ş. (2010). *Savunma Harcamalarının Sayıştay Denetiminde Karşılaştırmalı Bir Analiz: Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya Örneği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2010.
- Tilly, C. (2001). **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu.** (Çev. K. Emiroğlu), İmge Kitabevi Yayınları, Ağustos 2001.
- Weber, M. (2008). **Sosyoloji Yazıları.** (Çev. T. Parla) Deniz Yayınları, 12.Baskı, İstanbul 2008.
- Yaşar, İ. (1997). **151'inci Kuruluş Döneminde Jandarmanın Tarihi Gelişimi.** *Jandarma Dergisi, Sayı 81*, Ankara: J.Gn.K.İği, 1997.
- Yavuzdoğan, S. **İngiltere'de Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği.** *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Özel S.*
- Yılmaz, S. (2012). **Türkiye'nin iç güvenlik yapılanmasında değişim ihtiyacı.** *Journal of the Çukurova University Institute of Social Sciences, 21 (3).*

#### **AB İle İlişkilerde Temel Belgeler:**

- Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 05.01.2017.
- Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1999 Düzenli Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 05.01.2017.
- Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 08.01.2017.
- Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 08.01.2017.
- Türkiye: 2007 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 10.01.2017.
- Türkiye: 2008 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 10.01.2017.
- Türkiye: 2009 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 10.01.2017.

- Türkiye: 2010 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 10.01.2017.
- Türkiye: 2011 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 10.01.2017.
- Türkiye: 2012 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 12.01.2017.
- Türkiye: 2013 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 12.01.2017.
- Türkiye: 2014 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 10.01.2017.
- Komisyon Çalışma Dokümanı 2015 Yılı Türkiye Raporu, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 05.02.2017.
- Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 05.01.2017.
- Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 08.01.2017.
- Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı- Türkiye : 2005 Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 09.01.2017.
- 2007 Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 09.01.2017.
- <http://www.sivilgozetim.org.tr/hakkimizda.aspx>, erişim tarihi:21.03.2017.
- <http://www.ab.gov.tr>: erişim tarihi 05.01.2017.
- <http://www.tdk.gov.tr>: erişim tarihi:05.01.2017.
-