

## VALİ VE KAYMAKAMIN KOLLUK YETKİLERİ

Nematollah AGHABALAEI FANID\*

### Öz

Kolluk, toplumun genel düzenin sağlanmasında yerine getirilmesi gereken en önemli kamu hizmetlerinden birisidir. Kamu güvenliği, kamu sağlığı, kamu refahı ve modern anlayışta kamu estetiğini ifade eden kolluk hizmeti farklı idari birimlere bağlı teşkilatlar tarafından yerine getirilmektedir. Mevzuatta yetkili birimler her ne kadar açık bir şekilde ifade edilmiş olsa da uygulamada kolluk birimlerinin bu hizmeti yerine getirmede karşılaştıkları ciddi sorunlar bulunmaktadır. Türkiye’de zaman zaman merkezi kolluk birimleri, merkez yerel kolluk birimleri ya da genel ve özel kolluk birimleri arasında görev ve yetki sorunu kaçınılmaz olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun temelinde hem kolluk hizmetlerinin teşkilatlanması hem de kolluk hizmetinin iç içe olmasının büyük etkisi vardır. Bu çalışmada Türkiye’de mülki idare amiri olarak kaymakamların kolluk yetkileri üzerinde durulmuş, kolluk hizmetinin yerine getirilmesinde karşılaşılan görev ve yetki sorunları ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın amacı, vali ve kaymakamların kolluk yetkilerini nasıl kullandıklarını ve kolluk hizmetlerini nasıl yerine getirdiklerini incelemektir. Aynı zamanda, kolluk hizmetlerinin yürütülmesi sırasında karşılaşılan görev ve yetki sorunlarını da tespit etmeye çalışmaktadır. Bu sorunlar, vali ve kaymakamların görevlerini yerine getirirken karşılaştığı zorluklar, hukuki düzenlemelerdeki açıklıklar veya yetki çatışmaları gibi çeşitli konuları içerebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Kolluk, Polis, Kaymakam, Mülki idare.

## LAW ENFORCEMENT OF THE GOVERNOR AND DISTRICT GOVERNOR

### Abstract

Law enforcement is responsible for the most important public services that must be fulfilled in maintaining the general order of the society. Law enforcement service, which expresses public security, public health, public welfare and public production in modern understanding, is carried out by organizations affiliated to different administrative units. Although the authorized units are clearly stated in the legislation, there are serious problems that the authorized officials are formed against in performing this service. The rules of managing the duty and authority problem between Turkey's time central authorized bodies, central local law enforcement units or general and special law enforcement units as supervision. The requirements of this information have a great impact on both the organization of law enforcement services and the intertwined effect of law enforcement services. This effect has been focused on the law enforcement powers of the district governors as civil administrators in Turkey, and the difficulties of duty and authority in fulfilling the law enforcement service have been tried to be revealed. The aim of the study is to examine how governors and district governors use their law enforcement powers and how they perform law enforcement services. At the same time, it tries to identify the duties and authority problems encountered during the execution of law enforcement services. These problems may include various issues such as the difficulties faced by governors and district governors in performing their duties, gaps in legal regulations or conflicts of authority.

**Key Words:** Law enforcement, Police, District governor, Civil administration.

### 1. Giriş

İnsanlık tarihi boyunca bireylerin daha iyi şartlarda yaşama isteği hep var olmuştur. Toplumsal bir varlık olan insanın, huzur ve refah içerisinde yaşamak ve doğanın zorlu şartlarına karşı, kendisini korumaya almak istemesi, güvenli bir ortamda bulunma ihtiyacını doğurmuştur. 1762 yılında Jean Jacques Rousseau tarafından yazılan Toplum Sözleşmesi isimli kitabında da ifade ettiği gibi, insanların doğal yollarla kendilerini korumaları, varlıklarını tehdit eden engellerin büyüklüğüne karşı yetersiz kalmakta ve her bir birey varlıklarını sürdürebilmek için yapabildiğinin çok daha üzerinde mücadele etmesi ve direnmesi gerekmektedir. Mevcut güçlerini birleştirip yönlendirerek ve hep birlikte hareket ederek kendilerini korumaktan başka yapabilecekleri bir şey yoktur.

Ancak hem her bir bireyi koruyacak hem de bir araya gelmiş bireyleri yani toplumu ortak bir güçle savunacak ve bireylerin yine eskisi gibi özgür kalacağı ortak bir sistem nasıl kurulacaktır? Rousseau bu soruya toplumsal bir sözleşme ile cevap vermektedir. Buna göre, her bir ortak hakkını topluluğa devredecektir. Böylece her bir ortak diğerleriyle eşit olacağı ve korunma hizmetinden eşit biçimde yararlanacağı dengeli bir sistem olan site veya Cumhuriyet oluşturulmuştur. Bu kamusal kişilik, daha sonraları Devlet ve Egemen Kişilik; ortaklar ise halk adlarını alacaktır. Özetle, devlet

\*Dr. Öğr. Üyesi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, nfanid@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4846-5491

**Bu Yavına Atfta Bulunmak İçin:** Aghabalaie Fanid, N. (2023). Vali ve Kaymakamın Kolluk Yetkileri. UNIKA Toplum ve Bilim Dergisi, 3(2), 53-74.

tüzel kişiliğinin ortaya çıkmasında, insanların güven veren bir ortamda düzen, huzur ve refah içerisinde yaşama ihtiyacı en önemli etken olmuştur.

Küreselleşme süreci ile dünyada şartlar değişmiş, büyüyen toplumlar kentleri de büyütmüş; kentler devletlere, devletler de imparatorluklara dönüşerek sınırlar genişlemiş, böylece bu yapılar için tehlike arz eden birçok etken ortaya çıkmıştır. Özellikle endüstriyel devrim sonrasında kentlerin ve toplumların güvenliği daha da önemli hale gelmiştir. Dünya üzerinde devletler çoğaldıkça gerek bireylerin güvenliği gerekse de devletlerin birbirlerine karşı güven içinde yaşam sürme ihtiyaçları güvenlik meselesini gündeme getirmiş, böylece iç ve dış güvenlik kavramları konuşulmaya başlanmıştır. İç güvenlik, kamunun refah ve sağlığı gibi kavramlar söz konusu düzenin unsurlarını oluşturmaktadır. Birey veya grupların, olası tehlikelere karşı korunması ya da çoktan meydana gelmiş bir olayın etkilerinin indirgenmesi, iç güvenliğin sağlanması yönünde gerçekleştirilen faaliyetlerin özünü oluşturmaktadır. İç güvenlik, toplumda büyük öneme sahip öncelikli kamu hizmetidir. Devlet, bu iç güvenlik hizmetlerinin etkili ve yerinde görülmesi için kolluk adını verdiği personel ve makamları, sözü edilen faaliyetlerle ilgili işlem yapmak üzere kanunen yetkilendirmiştir. Kolluk kavram bakımından hem iç güvenliğin sağlanması amacıyla yürütülen faaliyetleri hem de bu faaliyetleri yürüten personel ve makamları ifade etmektedir. Kolluk, gerekli ve yasal olmak şartıyla işlem ve eylemlerin yapılması suretiyle kamu düzeninin tesis edilmesidir. Bu bağlamda, kolluk kuvvetlerine yasa ve diğer kanunlarca kendilerine işlem yapma yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiler yalnızca işlem yapmayı değil, gerektiğinde zor ve silah kullanmayı da kapsamaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de İçişleri Bakanlığı ve diğer kurumlar bünyesinde yapılanmış genel idari kolluk birimlerinden birisi olan kaymakamların teşkilat yapıları ve kolluk yetki ve görevleri incelenmiştir. Bu bağlamda, kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan ve kolluk yetkilerinin çatışmasından kaynaklanan sorunlar üzerinde değerlendirmeler yapılarak, bu karışıklıklara yönelik olası çözüm önerileri sunulmuştur. Çalışmanın amacı; Türkiye’de kolluk hizmetinin yerine getirilmesinde görevlendirilmiş idari kolluk birimleri ve kolluk hizmetinin icrasında bu birimler arasında ortaya çıkan görev ve yetki çatışmasını analiz ederek bunlara yönelik çözüm önerileri geliştirmektir. Türkiye’de kolluk teşkilatının ve kolluk hizmetinin teşkilat yapısını net olarak ortaya çıkarmak, söz konusu kolluk birimleri arasında karşılaşılan sorunları değişik boyutlarıyla ortaya çıkarmak ve kolluk birimleri arasında karşılaşılan sorunların çözümünde ne gibi yenilik ve düzenlemelerin yapılması gerektiği konusunda öneri geliştirerek bu alandaki boşluğu doldurabilecek nitelikte bir çalışma yapmaktır.

## 2. Kuramsal Çerçeve

### 2.1. Mülki İdare Tanımlaması

Mülki İdare: “ülke topraklarında yönetsel amaçlarla meydana getirilmiş, il, ilçe, bucak, köy vb. alt birimlerin, merkez teşkilatının eliyle yönetilmesi faaliyeti ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat bu faaliyeti gerçekleştiren personelden meydana gelen yönetim küresi” (Bozkurt vd., 1998: 176) olarak adlandırılmaktadır. Göreli, mülki idareyi mülki taksimat bağlamında tanımlamıştır. Buna göre: “Bir devletin kendi toprakları üzerinde hâkimiyetini tesis ve devlet vazifelerinin ifasını yerine getirebilmek amacıyla kuracağı teşkilatın faaliyet ve salahiyet alanlarını belirlemek üzere azasının ayrıldığı bölümlerdir” (Görelî, 1952: 3). Gözler’in tanımında da teşkilat vurgusu göze çarpmaktadır. “Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke sathında yürütülebilmesi için taşrada faaliyet gösteren ‘ellere’ ihtiyacı vardır. Taşrada faaliyette bulunan bu eller, merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturur” (Gözler, 2006: 157) şeklinde tanımlamıştır. Osmanlıdan günümüze uzanan ve uzun bir mesleki formasyona sahip olan mülki idare amirleri beylerbeyi, sancakbeyi, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürü gibi muhtelif birimlerde farklı unvanlarla konumlanmışlardır. Cumhuriyet döneminde ise vali, kaymakam ve bucak müdürü şeklinde konumlandırılan bu unvanlar o tarihten bu yana ‘taşra yönetiminin baş aktörleri’ olmuşlardır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinin Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı başlığı altında; Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı görevlileri sayılarak hangi görevlilerin bu kapsamda olduğuyla

İlgili kanun maddesi EK.4'te sunulmuştur. Mülki idare günümüzde olduğu gibi Osmanlı Dönemi'nde de merkezi hükümet ile vatandaş arasında bir köprü vazifesi olmakta ve vatandaşın ilk uğrak yeri olma özelliğini hala muhafaza etmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda III. Selim'in tahta çıkışıyla beraber Osmanlı bürokratik geleneğinin oluşması anlamında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu dönemde özellikle Osmanlı'da baş gösteren çözülme çabalarına engel olmak amacıyla batı tipi kurumların örnek alınarak benzerlerinin açılmaya başladığı görülmektedir. Bunların başında Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838), Mekteb-i Fünun-ı Mülkiye (1859), Galatasaray Lisesi (1868) ve son olarak 1877 yılında yükseköğretim haline dönüştürülen Mekteb-i Mülkiye sayabiliriz.

## 2.2. Mülki İdare Tarihi

İstanbul'un fethi ile bir cihan imparatorluğuna ulaşan Osmanlı Devleti'nin idari yapısına şöyle bir bakıldığında ülkede eyalet sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere ve köylere ayrılmaktadır. Yine “eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında sancakbeyi, kazaların başında subaşı ve kadı, nahiyelerin başında kadılarca görevlendirilen bir naib, köylerde ise tımarlı sipahiler” (Toraman, 2002: 191-194) görevlendirilmekteydi.

Osmanlı siyasi hayatında önemli bir dönüm noktası olan 1839 Tanzimat Fermanı'nın ilanına müteakip ülke yönetimine ilişkin olarak 1842 yılında eyalet ve sancak yönetimi yeniden düzenlenmiş olup; ilk kez köy ile sancak arasında bir idari birim olarak kazalar oluşturulmuştur. Kazaların başında halk tarafından seçilen bir kaza müdürü, eyaletlerde vali, sancaklarda ise mutasarrıf bulunmaktaydı (Çadircı, 1992: 1222-1229). Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihinde bir dönüm noktası olan Tanzimat Döneminde mülki idare bölümlerine ilişkin düzenleme çalışmaları da olmuştur. Bu dönemde merkezi otoritenin taşra teşkilatları üzerindeki otoritenin tesisi esas tutulmuştur (Sanal, 2000:20).

Kırım Savaşı'na müteakip yapılan yeni düzenleme 1864'te tamamlanmış olup, bu günkü Bulgaristan'ın topraklarını kapsayan Tuna eyaletinde öncelikle uygulanmak şartı ile yeni bir Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. Bu düzenleme ile Osmanlı imparatorluğunda bulunan idari birimler; vilayet, sancak, kaza ve köy olarak ayrılmakla beraber eyaletin ismi vilayet olarak değiştiriliyor ve başında vali bulunuyordu. Sancak yönetimi ve idarecisi mutasarrıf yerini korurken kazadaki kaza müdürü yerini kaymakama bırakıyordu (Seyitdanlıoğlu, 1996:2-3).

22 Ocak 1871'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ilan edilmiş olup bu yeni nizamnamede vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimlerine ilişkin bilgiler yer alıyordu. Bu yeni düzenleme ile valinin yanına vali muavinliği getiriliyor ayrıca liva diye adlandırılan sancak biriminde ise mutasarrıf, kazada da kaymakam bulunuyordu. Bu düzenleme ile getirilen diğer bir yenilik ise nahiyeye müdürünün yörenin halkı arasından valinin ataması ve Dâhiliye Nezaretinin onayı ile de seçimin kesinlik kazanmasını öngörmektedir (Kaştan, 2004:525). Uygulamada alınan başarılı neticeler üzerine başlatılan yeni yönetim süreci 1871 yılında yapılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile tamamlanmıştır.

15 Mart 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati adlı kanun yürürlüğe girmiş olup uzunca bir süre hatta Cumhuriyet Döneminde bile değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Bu düzenlemede idari yönetim yine vilayet, liva, sancak, kaza, nahiyeye ve köy olmak üzere idari tasarruf devam etmiş olup Vilayetinin başında vali, liva da mutasarrıf ve kazada kaymakam görev yapmaktadır (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu, 1987). 30 Mayıs 1926 tarih ve 877 sayılı Teşkilatı Mülkiye Kanunu ise liva statüsünde bulunan bütün mülki idare ünitelerinin vilayet statüsüne dönüştürülmesi sağlanmıştır (Teşkilatı Mülkiye Kanunu, 1926). Söz konusu kanun Cumhuriyet Döneminde çıkarılmış (Vilâyet İdaresi Kanunu, 1929) olup bu düzenleme ile vali ve kaymakamların merkezi yönetimim yeniden etkili ve güçlü temsilcileri konumuna getirildiği görülmektedir.

### 2.3. Mülki İdare Sisteminin Kamu Yönetimindeki Konumu

Bilindiği üzere devlet mekanizması, merkezi yönetim bakımından amaç ve görevlere göre çeşitli bakanlıklara/tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşlarına bölünmüştür. Türkiye’de bu mekanizmanın tepesinde Cumhurbaşkanı, iş birliği ve koordinasyonu sağlayacak, devletin birliği ve bütünlüğünü temsil eden makam olarak tasarlanmıştır. Taşrada, yani il ve ilçe yönetiminde ise mülki idare bu anlamda, görev ve amaçlara göre farklılaşan bakanlık birimlerinin ve diğer kamu kuruluşlarının iş birliği ve koordinasyon içinde faaliyet göstermesini takip edecek bir merkezî yönetim örgütüdür. Ülke yönetiminde mülki idare sistemi, kurumlar arasında koordinasyonu sağlayıcı, toplumsal sorunlar karşısında idari kapasiteyi hayata geçirici lider bir misyona sahiptir (Çapar, 2021). Türkiye’de halen 81 il ve 922 ilçe bulunmakta olup bu idarelerin başında vali ve kaymakam olarak adlandırılan mülki amirler görev yapmaktadır.

Türkiye’de bugünkü il-ilçe yönetimi temel özellikleri itibarıyla değerlendirildiğinde, mülki idare sisteminin kuruluşunun, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde yapılan yeniklere dayandığı söylenebilir. Bilindiği gibi, 19. Yüzyıl’da Osmanlı Devleti bir taraftan hızla toprak kaybederken bir taraftan da Batılı ülkelerde yaşanan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmanın sıkıntısını çekiyordu. Savaşlarda çoğunlukla yenilen ancak içeride zaman zaman isyan eden bir ordu, çoğunlukla yolsuzluklara karışık halka zulmeden bir taşra (eyalet) idaresi, doğru düzgün gelirlerin ve harcamaların denetlenemediği bir düzen hâkimdi (Çadırcı, 2007). 18. Yüzyıl’dan itibaren Batı’nın ekonomik, teknolojik ve askeri üstünlüğünü kabul etmeye başlayan Osmanlı İmparatorluğu yöneticileri (Özdemiray ve Kutlu, 2020: 240), Batılı ülkelerdeki yeniliklerden örnek alıp merkezî devleti güçlendirerek imparatorluğun bekasını sağlamak, bir nebze olsun halkın refahını artırmak amacıyla ülkeyi geniş bir modernleşme ve bir anlamda “Batılılaşma” sürecine sokmuşlardır. İmparatorluğun çöküşünü engellemeye çalışan “bürokratik elitler”, yaptıkları reformlarla tüm ülkeyi modernleştirmeye çalışmışlardır ki bu anlayış, Osmanlı yönetimi sonrasında Türkiye Cumhuriyeti dönemine de miras kalmıştır (Pustu, 2007: 23). Özellikle 1839’da Tanzimat Fermanı’nın ilanı ile başlayan bu değişim sürecinde gerek askeri gerekse idari alanlarda köklü reformlara girişilmiştir. Bu dönemde yapılan devlet düzenindeki köklü reformlar birçok bakımdan modern Türkiye Cumhuriyeti’nin de zeminini hazırlamıştır. Bu anlamda, uzun yıllar boyunca devlet yöneticilerinin âdeta bir “ideolojisi” haline gelen Batılılaşma-muasırlaşma idealini, bir Batı hayranlığının değil, “zorunlu bir tercihin” ürünü olarak görmek gerekmektedir (Özdemiray ve Kutlu, 2020: 242).

Devletin daha etkin ve verimli çalışmasının yolunun hem merkezileşmeden hem de taşrada güçlü bir bürokratik yapılanma kurmadan geçtiğinin anlaşılması sonucunda, “eşrafın” yönetime katılımını sağlayarak onların da sorumluluk üstlenmeleri arzu edilmişti. Bu düşüncelerle, padişahın kendi iradesiyle kendi mutlak yetkisini bir anlamda sınırlandırarak kurulan, özellikle kendisine verilen yasal-idari düzenleme yapma ve yargılama görevleri nedeniyle çağına göre büyük bir adım niteliğindeki Meclis-i Vala’ya paralel şekilde, görev ve yetki yönünden farklılık arz etse de taşrada da içlerinde gayrimüslimlerin de bulunduğu, (danışma düzeyinde de olsa) halkın yönetime katılabildiği meclisler oluşturulmuştur. Eyalet (sonradan vilâyet) umumi meclisleri başta olmak üzere kademeli olarak liva, kaza, nahiye ve köylerde oluşturulacak meclisler, bölge halkını temsilen seçilen Müslim ve gayrimüslim üyelerden oluşturulmuştu ki bu, büyük oranda Batılı devletlerin baskısı altında gerçekleşen, dönemine göre büyük bir demokratik atılımdı. Bazı bakımlardan şekli (görüntüde) kalmış olsa bile giderek meşruti bir devlet sistemine doğru dönüşen Batılı ülkeler karşısında, özellikle “gayrimüslimlere” daha fazla haklar tanınmasının bir sonucu olarak, bu sayede daha dik durulabilecekti.

Ancak 1840’lı yıllarda uygulanmaya çalışılan bu sistemde devletin giderek vergi gelirlerinin düşmesi ve taşrada güç kaybedildiğinin anlaşılması üzerine bu uygulamalar terk edildi. Bunun yerine, çok milletli imparatorluğun merkezi gücünü artırarak dağılmasının önüne geçilmesi amacıyla en uygun sistem olarak Fransız yönetim sistemi örnek alınmış; 1858’de ve sonraki yıllarda çıkarılan nizamnamelerle mülki idare sisteminin temel yapılanması oluşturulmuş; mülki idare sistemi,

“merkeziyetçi ve modern devlet düzeninin” taşrada en temel unsuru olarak kurgulanmıştır (Akcagündüz, 2021). Bilhassa 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnameleriyle Fransa’dakine benzer bir vilayet sistemi kurulmuştur (Gözler, 2019). Bu nizamnamelerle getirilen sistemin tamamen Fransa’dan alınıp alınmadığı konusu literatürde tartışmalı olsa bile, Fransa’nın merkeziyetçi yönetim sisteminden ilham alındığı; aynı zamanda yönetimde kademe kademe getirilen yeni uygulamalardan (özellikle 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi’nden) edinilen ülkeye özgü tecrübenin bir eseri olarak, idari taksimatta merkeziyetçi ve etkin bir yönetim inşa etmenin temel hedef olduğunu söylemek mümkündür. 1871 yılında çıkarılan İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmname-i ile geleneksel eyalet sistemi terk edilmiş, eyaletin adı da vilayet yapılmıştır. Bu sistemde idari yapı, vilayet, sancak, kaza ve karye (köy) olmak üzere dört kademeli örgütlenmeden meydana gelmekteydi. Vilayet valinin, merkeze bağlı sancaklar mutasarrıfların, diğer sancaklar kaymakamın, kazalar müdürlerin, karye de muhtarın yönetimine verilmiştir. 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi’yle uygulandığı vilayetlerde başarılı bulunan bu yapı, “vilayet sistemi” olarak ülke geneline yayıldı. Böylece Rumeli’de 10 vilayet 44 sancak, Anadolu’da 16 vilayet 74 sancak, Afrika’da 1 vilayet 5 sancak yeni düzende örgütlendi. Bu arada Evliye-i Gayrı Mülhaka denen bazı livalar (sancaklar) bağımsız olarak doğrudan İstanbul’a bağlandı. Bu dönemde Osmanlı idaresi, vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olarak beş kademeli şekilde örgütlenmişti. Yine bu yıllarda sancaklar liva olarak adlandırılmıştır.

1913 yılında yapılan yeni düzenlemede ana hatlarıyla bu sistem devam ettirilmiştir. Vilayeti vali, livayı mutasarrıf, kazayı kaymakam, nahiyeyi nahiye müdürü yönetecektir. Ancak daha önceki sistemden farklı olarak, ülkenin beş umumi müfettişliğe ayrılması öngörülmekteydi. Aslında bu kanun, daha sonra Cumhuriyet döneminde gerek 1929’da çıkarılacak Vilayet İdaresi Kanununa, gerekse bazı maddeleri değiştirilmiş olsa da hâlen ana hatlarıyla yürürlükte olan 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu’na temel teşkil etmiştir.

Cumhuriyet Dönemi’ne geçişte mülki yönetimde esasında köklü değişiklikler olmamış, sadece livaların adı “il” olarak değiştirilerek il sayısı artırılmış, zamanla görevlerde farklılıklar ve eklemeler olsa da sistemin ana hatları korunmuştur. 1924 yılında kabul edilen genç Cumhuriyetin yeni Anayasası’nda, nahiyelerin kasaba ve köylerden ibaret olduğu, bu birimlerin tüzel kişiliklerinin olduğu ve vilayet idaresinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine dayanacağı belirtilmişti. Ancak Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren, Türkiye’de hâkim olan devlet adamlarının “ulus devlet” kurma idealiyle uyumlu şekilde, merkezi idareyi güçlendirerek yurt genelinde etkin bir merkezi idare teşkilatı oluşturma çabası dikkat çekmektedir. Bu kapsamda savaş koşullarında tam olarak zaten uygulanamayan 1921 Anayasa’nın öngördüğü ademimerkeziyetçi yapı hızla terk edilerek; 1924 Anayasası ile uyumlu şekilde, 1924 yılında Köy Kanunu, 1929’da vilayet ve 1930 yılında ise Belediye Kanunu çıkarılarak taşrada merkezi kontrolün sağlandığı bir mülki idare sistemi oluşturulmuştur (Çapar, 2021: 126). Sonuçta koşullar normale döner dönmez yeni kurulan Cumhuriyet, esas itibarıyla Tanzimat Dönemi’nden itibaren şekillenen merkeziyetçi Osmanlı idare sistemini ve “elitist bürokrasi” mirasına geri dönmüştür ki zaten Kurtuluş Savaşı’na liderlik edip kazanan da İmparatorluk bakiyesi Batı yanlısı asker-sivil bürokrasidir (Pustu, 2007: 24).

Doğrudan mülki idare sistemini düzenleyen 1929 tarihli “Vilayet İdaresi Kanunu” ile Türkiye, vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere bölünmüş, yine nahiyelerin de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir. Bu kanunun 3. Maddesine göre (Vilâyet İdaresi Kanunu, 1929), “Vilâyet umumî idaresinin reisi ve mercii validir. Kaza idaresinin reisi kaymakamdır. Nahiye idaresinin reisi müdür ve köy idaresinin reisi muhtardır. Hükümetçe lüzum görülen vilâyet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilâtı ve kaymakam bulunur.” Ayrıca bu kanunla mülki idare amirlerine verilen yetkiler, onların atanması, merkezi yönetimle ilişkileri ve taşrada onlara bağlı bakanlık (vekâlet) müdürleri-idare şube reisleri ile münasebetleri incelendiğinde, Cumhuriyet dönemi mülki idare sisteminin temel unsurlarının bu dönemde tam olarak yapılandırıldığı kolayca anlaşılabilir.

1949 yılında çıkarılan ve ana hatlarıyla hâlen uygulanmakta olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, aynı şekilde, taşra yönetimi kademelerini il, ilçe ve bucak olarak belirlemiş ve bu mülki birimlerin yöneticilerinin (vali, kaymakam, bucak müdürü) görevlerini ayrıntılı olarak saymıştır.

Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası, il dışındaki mülki kademelere değinmemiş, yani ilçe örgütlenmesine anayasada yer verilmemiştir. Ancak 1983 yılında çıkarılan Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ise, bakanlıkların taşra teşkilatlarının bölge, il ve ilçe düzeyinde olacağı belirtilirken bucaklardan söz etmemiştir. Bucak düzeyinde bakanlıkların teşkilatlanmamasının da etkisiyle, her ne kadar yürürlükte olan yasalarda var ise de zamanla bucaklar fiilen önemini yitirmiş ve boşalan bucak müdürlüklerine de yeni atamalar yapılmamıştır. Bu nedenle günümüzde fiilen mülki taşra teşkilatı, il ve ilçe düzeyinde etkin olarak çalışmaktadır. 1982 Anayasasının 123. maddesine göre, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” 126. maddesinde de “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır”. Yine Anayasanın 126. Maddesi, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”, diyerek il sistemini esas almıştır. Bunun yanında, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabileceğini belirtmiştir. Buna göre, merkezî idarenin merkez kuruluşları bakanlıklar ve genel müdürlükler, taşra kuruluşları ise il, ilçe ve bölge kuruluşlarıdır. Anayasada yer alan tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kuruluşları ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. 127. Maddede düzenlenen yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin, vesayet yetkisi korunmuştur; “... Merkezi idare, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Bilindiği üzere, Türkiye’de 16 Nisan 2017 yılında yapılan referandumla Anayasa değişikliği yapılmış; parlamenter sistemden “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine (CHS)” geçilerek başbakanlık kaldırılmış; halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, bazı konularda kanun gücünde kararname de çıkarma yetkisiyle donatılarak, tek yürütme erki hâline gelmiştir. Esas özellikleri itibarıyla başkanlık sistemi olan bu dönemde kuşkusuz Cumhurbaşkanı merkezi bir konumda yer almakta olup yürütme erkini doğrudan kararnamelerle düzenleyebilmekte; bakanlıkların ve diğer kurumların kurulması, yetki ve sorumlulukların tanımlanması Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılmaktadır (Avaner ve Küçükyağcı, 2021: 35). Yeni sisteme göre Cumhurbaşkanı seçildikten sonra 10.08.2018 tarihinde çıkarılan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Makamı’nı, bağlı başkanlıkları-kurulları-teşkilatı ve bakanlıkları düzenlemiştir. Kararnamenin 509. Maddesine göre bakanlıklar, merkez teşkilatının yanı sıra ihtiyaca göre taşra kuruluşları kurabilecek olup bunlar; a) İl valisine bağlı il kuruluşları, b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları, şeklinde örgütlenir.

Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişten sonra esas itibarıyla mülki idare sistemi değişmemiş; sadece ilgili kanunlarda başbakanlığa ya da hükümete yapılan atıflar “Cumhurbaşkanı” olarak yeniden düzenlenmiştir. Yukarıda bahsi geçen 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 9. Maddesine göre, “vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası” iken 27. maddeye göre kaymakam, “ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır”. Dolayısıyla, genel yetki ve görevler bakımından değerlendirildiğinde il yönetiminin (dolayısıyla mülki idare sisteminin), ildeki diğer kurumlara göre idari kapasitesinin oldukça güçlü olduğu söylenebilir (Sarıca, 2020: 186). Sonuçta, Türkiye’de mülki idare sisteminin dayandığı temel kanun 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olup bu kanun, “mülki amirleri” (illerde vali, ilçelerde kaymakam, artık uygulamadan kalkmış olsa da bucaklarda bucak müdürü), devletin taşradaki yönetim omurgası olarak ortaya koymuştur. Mülki idare sisteminin yetkilerini ve sorumluluklarını tanımlayan temel kanun olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmakla birlikte, çok sayıda kanun,

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük ve yönetmelik mülki amirlere çok sayıda görev vermektedir. 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na göre; ilde-ilçede genel sağlığın korunmasını, salgın hastalıklarla mücadele edilmesini amaçlayan hıfzıssıhha kurullarına başkanlık etmek, bu kararları uygulamak, kanuna ve bu kurulların kararlarına uymayanlara idari para cezası vermek de bu kapsamda değerlendirilebilir. Mülki amirler, merkezî devlet otoritesini temsil etmek suretiyle kanunların, hükümet (Cumhurbaşkanlığı sisteminden itibaren Cumhurbaşkanı'nın) emirlerinin ülke genelinde hayata geçirilmesinden, ilin-ilçenin genel idaresinden sorumlu tutulmuşlardır. Verilen bu görev ve sorumluluklar değerlendirildiğinde mülki amirler, kamu düzenini koruyacak, görev bölgelerinde kamu-STK-özel sektör ilişkilerinde koordinasyonu sağlayacak; güvenlikten halk sağlığını korumaya, ihtiyaçlılara maddi yardımda bulunmaktan acil durumlarda kriz yönetimine liderlik etmeye kadar çok geniş bir yelpazede kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ülke yönetiminde stratejik bir konumda bulunmaktadır (Çapar, 2021: 130). Nitekim halk nezdinde de bu durum fiilen geçerli olup uzun yılların getirdiği bir yönetim kültürünün sonucu olarak, valilikler ve kaymakamlıklar, ilde-ilçede sorunlarına çözüm bulamayan hemen herkesin müracaat ettiği bir merci konumundadır. Tüm bunları söylemek, mülki idare amirlerinin illerde-ilçelerde idari anlamda mutlak yetki sahibi olduğu anlamına gelmez. Mevcut yasal statü itibarıyla mülki amirlerin, görev bölgelerinde Anayasa'da temel ilke olarak yer edinen "idarenin bütünlüğünü" taşrada kollayan, merkezî hükümetin temsilcileri olarak kurumlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlayarak hükümetin politikalarını taşrada uygulayan, vatandaşın sorunlarını dinleyerek yerel düzeyde çözmeleri beklenen, idari görev alanlarındaki (il-ilçede) en yüksek kamu yöneticileri olduğu söylenebilir. Özellikle, doğrudan ilgili bakanlıklara-merkez teşkilatına bağlı, DSİ, Karayolları, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kuruluşların yürüttükleri hizmetler üzerinde, koordinasyon ve iş birliği sağlayıcı bir fonksiyon üstlenmek dışında, mülki idare amirlerinin belirleyici bir rolü bulunmamaktadır. 1961 Anayasası ile getirilen bölge kuruluşları yapılanması (Çapar, 2021: 131), 1982 Anayasası'nda "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir", hükmüne istinaden varlığını devam ettirerek yönetim sisteminde yerleşmiştir. Yine 2000'li yıllarda çıkarılan Büyükşehir Belediye Kanunu (2004) ve Belediye Kanunu (2005) ile belediyeler gerek bütçe imkânları gerekse çoğunlukla mülki amirler vasıtasıyla kullanılan merkezî idarenin vesayet yetkisinin üzerlerinden alınması yönlerinden oldukça özerk bir yapıya bürünmüşlerdir. Mülki idarenin, yerel ekonomik yatırımlar ve kırsal bölgelere götürülen hizmetler yönünden sahip olduğu etki oldukça sınırlanmış durumdadır (kuşkusuz büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilde varlığını sürdüren özel idareler ve bu iller-ilçelerindeki köylere hizmet götürme birliklerinin devam ettirdikleri yerel-kırsal altyapı yatırımlarını bu yargıdan ayrı tutmak gerekmektedir). Ayrıca, yasal statüden farklı bir toplumsal gerçeklik olarak, sosyal düzeyde giderek güçlenen siyasi, ekonomik ve sivil toplum odaklı güç merkezlerini de uygulamada ayrıca dikkate almak gerekmektedir.

Sonuçta, özellikle 2000'li yıllarda yoğunlaşan yerelleşme, bölgeselleşme, yönetişim gibi yönetim ilkeleri ve bilhassa siyasi iradenin bu yöndeki tercihleri doğrultusunda çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, "bütünşehir modelini" esas alan büyükşehirlere ilişkin 6360 sayılı kanunla taşrada yerel yönetimler oldukça güçlendirilmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde mülki idare sisteminin günümüzdeki durumuna bakıldığında, bilhassa yerel yönetimlerle kıyaslandığında, yetki ve otorite anlamında bir daralma-zayıflama söz konusudur. Ancak yine bu dönemde mülki idarenin, terörle ilgili suçlar nedeniyle görevden uzaklaştırılan bazı belediyelerin organlarına sadece mülki idare amirleri arasından belediye başkan vekili (kayyum) ataması yapılması ve bu uygulamayla elde edilen başarı düzeyi (Uzan, 2019); 2016 darbe teşebbüsü ve sonrasında yaşanan olağanüstü hâl yönetimi gibi pek çok kritik süreçte mülki amirlerin aktif rol üstlendiği dikkate alındığında, yeni görev ve fonksiyonlar edinerek birçok bakımlardan da güçlendiği görülmüştür (Özdemiray ve Kutlu, 2020). Küreselleşme, yerelleşme ve yeni sosyoekonomik yapının etkisiyle yaygınlaşıp derinleşen uluslararası göç, yoksullukla mücadele, uyuşturucu madde kullanımının artması, aile içi şiddet vb.

modern toplumun giderek karmaşıklaşan sorunlarının çözümüne yönelik ulusal politikaların yürütülmesinde, koordinasyon ve liderlik gibi en kritik süreçlerde merkezi yönetimin temsilcileri olarak mülki amirlere sürekli yeni ek görevler verilmektedir.

## 2.4. Mülki İdare Sisteminin Birimleri

Türk Dil Kurumunun, sözlükler bölümünde ‘mülki idare’ kelimeleri il ve ilçe yönetimi, ‘taksimat’ kelimesi ise bölme, bölüştürme işleri anlamlarına gelmektedir (TDK, 2023). Mülki İdare Bölümlerinin Kuruluşları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. ve 2. maddelerinde yer almış olup ilgili kanun maddeleri EK.4’te sunulmuştur. Anayasa ve İl İdaresi Kanunu’nda; İl, ilçe, bucak bölümlenmesinde temel kriterlerin coğrafi, ekonomik ve kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaç gerekliliklerinden bahsedilmiş ve genel olarak bölümlenmeler de bu esaslar çerçevesinde şekillenmiş olsa da bazı bölümlenmelerde gerek tarihi faktörlerin gerekse özellikle bir üst yersel-yönetimsel kademe oluşturma yönünde ilgili yöre halkının taleplerinin ve siyasi iktidarlar üzerindeki baskısının ve etkisinin de söz konusu olduğu söylenebilir.

### 2.4.1. İl/Vilayet

İl merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatı olarak görülmektedir (Gözler, 2006, s.158). Anayasal çerçeveye ilişkin başlık altında da ifade edildiği üzere, Anayasada da İl’den bahsedilmektedir (126/1. madde). İl; Fransızlarda ‘departement’, ‘prefecture’, İngilizlerde ‘province’ ülkemizde de ‘vilayet’ olarak isimlendirilmektedir. Özel yönetimi açısından tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olan il “ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yasa ile kurulmakta” ve valiler tarafından yönetilmektedir (Bozkurt vd., 1998:110).

İlk olarak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi, vilayet, liva, kaza, nahiye, köy birimlerinden oluşan bir yapı getirmiş olup vilayetlerin başında vali bulunmaktaydı. Mevcut bu durum 1876 Kânûn-ı Esâsî tarafından korunmuş ve vilayet yine bir mülki idari birim olarak varlığını sürdürmüştür. 1921 Anayasası toplam 23 maddeden oluşmasına rağmen bu kanunun 14 maddesi (Kanun’un 10-23. maddeleri) idare ve vilayet sistemini düzenlenmiş; vilayet, kaza, nahiye yönetim bölümleri, coğrafi ve ekonomik ilişkiler açısından değerlendirilerek oluşturulmuştur.

1920 tarihinde ülkemizdeki il sayısı 71 iken bu sayının Cumhuriyetin ilanını takip eden yılda Artvin, Kars, Ardahan’ın il statüsüne kavuşması ile birlikte 74’e yükseldiği görülmektedir. 1926 yılına gelindiğinde ise 9 ilin, il statüsünün elinden alınıp ilçe statüsüne indirildiğini ve 1933’e gelindiğinde ise 57 il sayısı ile Cumhuriyet tarihinin en az il sayısına ulaşıldığı görülmektedir. Buna karşın 1935 ile 1957 arasında kademeli bir artışla illerin sayısı 67’ye ulaşmıştır. 32 yıl aradan sonra yani 1989 yılında ise il sayısı Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale’nin il statüsüne kavuşmasıyla birlikte yeniden 71’e ulaşmıştır. Ayrıca 1989 ile 1996 yılları arında Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale, Batman, Şırnak Bartın, Ardahan, Iğdır Yalova, Kilis, Karabük ve Osmaniye’nin il statüsüne kavuşmasıyla birlikte illerin toplam sayısı 80 olmuştur. Son olarak 17 Ağustos 1999 yılında Gölcük ve ardından 12 Kasım Kaynaşlı depremiyle birlikte depremden etkilenen Bolunun Düzce ilçesi 1999 yılında 584 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile il statüsüne kavuşmuş ve böylece toplam il sayısı 81 olmuştur.

1982 Anayasası’na ve İl İdaresi Kanunu’na göre il, ilçe ve bucak kurulmasında gözetilmesi gereken üç kriter bulunmaktadır. Bu kriterler; “coğrafi durum, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklilikleridir.” Ülkemizde illerin kurulması aşamasında yüz de yüz olarak bu ilkelere göre hareket edildiğini ileri sürmenin çok doğru bir yaklaşım olduğu söylenemez. Hatta birçok illerin sınırları çoğunlukla tarihsel, geleneksel oluşumlara göre değil daha çok siyasal ve güvenlikle ilgili etmenlere göre çizildiğini söylenebilir.

Daha önce de ifade edildiği gibi 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan Gölcük depreminden sonra oluşan birtakım psikolojik etmenlerle Bolu ilinin Düzce ilçesi il yapılmıştır (584 no’lu KHK, 1999). Ayrıca il olan birimlerin aynı zamanda bir il yerel yönetim birimi olması, genel seçimlerde sisteme il



çevresi olarak dâhil olması vb. nedenlerle il; sadece idari olarak değil, siyasal ve sosyal etkileri ve etkinlikleri bulunan bir yapıdır. Burada dikkatleri çeken bir diğer nokta da iller arasında sosyoekonomik gelişmişlik başta olmak üzere nüfus, ekonomik kalkınmışlık, eğitim, sağlık vb. kıstaslar açısından büyük farklılıkların ve dengesizliklerin olduğu söylenebilir. Örneğin İstanbul ili ile Bayburt veya Muş illerinin şehirleşme, sosyoekonomik kalkınmışlık ve nüfus vb. kriter açısından karşılaştırıldığında aralarındaki uçurum dikkat çekmektedir. Dolayısıyla il olma potansiyeli olan ilçeler tespit edilirken bu ilçelerin başta nüfus ve sosyoekonomik gelişmişlik durumu ile etkilediği alan, eğitim, şehirleşme, ulaşım durumunun iyi tespit edilmiş olması gerekmektedir. Ayrıca bu konuda ilgili resmi makamların görüşlerine, sivil toplum kuruluşlarına, özel kurum ve kuruluşlar ile yaşayan halkın il olma beklentisine ve bunun için ortaya koydukları gayretler gibi birtakım kıstasların bu karar sürecinde göz önünde tutulmasının faydalı olacağı söylenebilir.

#### 2.4.2. İlçe/Kaza

İlin altında ve ona bağlı olan bu hususiyetiyle mülki idare biriminin ikinci birimi de ilçedir. İlçe; Fransızlarda, ‘sous-prefecture’, ‘arrondissement’, İngilizlerde ‘sub-province’ ülkemizde ise ‘kaza’ olarak isimlendirilmektedir. İlçe ilden sonra gelen mülki yönetim birimidir (Bozkurt vd., 1998: 114). Osmanlı döneminde Tanzimat’ın ilanından ve bunu takip eden süreçte görüldüğü gibi kaza/ilçe bir mülki idare taksimatı olarak oldukça eski bir yönetim geleneğine sahiptir. Ayrıca mülki idare sisteminde ilin altında yer alan ilçe düzeyinin, kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, çevresindeki toplumsal ve ekonomik gelişmenin desteklenmesi hususlarında oldukça önemli fonksiyonlar üstlendiği de ifade edilebilir (Çapar ve Tural, 2015: 75).

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesinde, belirtilen üç kriter çerçevesinde ilçelere de yer verilmiştir. İlçe genel idaresinin başında kaymakam bulunur. İlçelerle ilgili önemli değişiklikler için kanun gerekmektedir. İlçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi ve bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla yapılmaktadır (Başa, 2008: 28). Bu da ilçenin önemini gösteren bir diğer ayrıntıdır. Her ilde birden fazla ilçe bulunmaktadır. İl merkezi de bir ilçe oluşturmakta ve bu ilçeye ‘merkez ilçe’ denilmektedir. Merkez ilçe, diğer ilçeler gibi bir kaymakam tarafından idare edilmemekte doğrudan doğruya il valisinin yönetimi altında bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde merkez ilçeler kaldırılmıştır (Gözler, 2006: 163).

1926 yılında ilçe sayısı 317 iken 1939 yılına gelindiğinde ise bu sayı 364’e ulaşmıştır. 1953 yılında ise artan nüfus ve ekonomik gelişmelerinde etkisiyle ilçe sayısında yaşanan ciddi bir artışla beraber bu sayının 460’a ulaştığı görülmektedir. Zamanla ilçe sayısının 1957’de önce 570’e çıkmış daha sonra da 1989’da 696’ya ulaşmıştır. 1990 yılında 829 olan ilçe sayısı 2021 yılına gelindiğinde ise 922 sayısına ulaşmıştır. Her ne kadar ilçe sayısı sürekli bir şekilde artsa da ilçe, kamu hizmetlerinin halka ulaştırılmasında temel hizmet birimi olduğu için yeterli imkanları bulunmamaktadır (Başa, 2008). İllerin sayılarındaki artış her zaman anayasal kriterlere uygun olarak artmamış olup bu artışta bir takım beşerî, psikolojik ve ekonomik faktörlerin de etkili olduğu söylenebilir. Hatta bu artışta bir takım siyasi kaygıların da zaman zaman ön plana çıktığı görülmektedir. Buna mukabil ilçe yapılacak birimlerin değerlendirilmesi yapılırken bu yerlerin merkez ve toplam nüfusları, bağlı oldukları il’e mesafeleri, ekonomik, sosyal ve coğrafi konumları gibi objektif kıstasların göz önüne alınmasının daha isabetli olacağı öngörülmektedir.

İdari yönetim sistemimizde ilçelere tüzel kişilik verilmemiştir. Böyle bir tüzel kişiliği sonuç verecek uygulamaların olup olmaması gerektiği tartışılmıştır. İl özel yönetimi benzeri ‘ilçe özel yönetimi’ kurulması da zaman zaman gündeme getirilmiştir. KAYA Projesinde de ilçede yerel birimlerin kurulmasına yönelik, öneriler de olmasına rağmen, önerilerin hayata geçirilmesi noktasında bir eğilim olmamıştır (KAYA Projesi, 1991:190). Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilebilecek olan ilçenin bütün bağlarıyla yani köy ve mahalleleriyle birlikte kalkındırılması alt yapı ve üst yapı eksikliklerinin (içme suyu, yol vb.) giderilmesi oldukça önemlidir. Bu manada yakın zamanda model alınan, başında ilçe kaymakamının bulunduğu ve köylere yönelik

temel altyapı hizmetlerinin götürülmesinin amaçlandığı ‘köylere hizmet götürme birliği modelinin’ (KHGB İhale Yönetmeliği, KHG Yönetmeliği 2008) tercih edilmiş olması bu anlamda dikkat çekicidir. Bu birlik sayesinde son günlerde kamuoyunda ‘KÖYDES’ olarak bilinen köye yönelik hizmetlerin desteklenmesini amaçlayan projelerin de bu birlikler (2006/3 Sayılı YPK Kararı) vasıtasıyla yapılmış olması bu manada bir eksikliğin giderilmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. İlçelerin bütçe imkânları yetersizdir ve buna bağlı olarak bütün hizmetler il’den beklenmektedir. Bunun yanında ilçelerin gelişmişlik düzeylerinin de yeknesaklık içermediği görülmektedir. Gerek nüfus ve gerekse ekonomik gelişmişlik düzeyleri göz önüne alındığında, ilçeler arasında devasa farklılıklar bulunabilmektedir. Hatta bazı ilçeler bazı illerden ekonomi ve nüfus itibarıyla daha büyük ve kalabalık hale gelmişlerdir. Bu hususiyetlerde olsalar dahi bazı ilçelerin coğrafi ve siyasi nedenlerle il olma ihtimallerinin zayıflığı değerlendirildiğinde, başında mülki idare amiri olmak şartıyla ilçe özel yönetiminin en azından büyük ilçelerde kurulmasının yararlı olacağına ilişkin (Başa: 2008) değerlendirmeler yapılmıştır.

### 2.4.3. Bucak/Nahiye

Bir başka mülki idare birimi ise ‘Bucak’tır. “Bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan, en alt düzeydeki mülki yönetim birimidir” (İl İdaresi Kanunu). Bu birimin başında bucak müdürü bulunurdu. “Bucakların kurulması kanun ile değil idari bir işlem ile olup bunun için İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla kurulur.” Cumhuriyet döneminde özellikle 1921 Anayasası’nın bucaklara yönetsel özerklik ve tüzel kişilik verdiğine tekrar dikkat çekmek gerekmektedir. Hatta bucağın genel yönetiminden sorumlu olan bucak müdürünün seçimle göreve gelmesini öngörmüştür. Ayrıca 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu bucakları, taşradaki bir yönetim kademesi olarak kabul ederken 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise bucakları yalnızca yönetsel bir birim olarak değil, Fransız ülke yönetimindeki ‘commun’ gibi yerel halkın yönetime katılımını da sağlayacak bir yapılanma içinde düzenlemiştir (Bozkurt vd. 1998:42).

1933 yılına gelindiğinde bu sayısının 699’a çıktığını 1935 yılında ise bu sayının ciddi bir artışla 809’a ulaştığı görülmektedir. 1953 yılına gelindiğinde ise ülkedeki bucak sayısının zirve nokta olan 940’a çıktığını, müteakip yılda da yani 1954 yılında da bu rakamı koruduğunu fakat bu yıldan sonra düşüş trendine girdiği görülmektedir. 1989 yılına gelindiğinde bucak sayısının 793’e 1990 yılında ise 699 sayısına gerilediği görülmüştür. 1995’te bu sayının 690’na 2013 yılında ise 634’e düştüğü kayıtlardan anlaşılmaktadır. 2013 yılından sonra resmi kayıtlarda ülkedeki bucak sayısı ile alakalı herhangi bir verinin İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kayıtlarında olmaması dikkat çeken diğer bir husustur. Bunun nedeni olarak da 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 2. Maddesinin 9. Fıkrası gereği “tüm illerde bucakların kaldırılmış olup kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmış olması” (5747 Sayılı Kanun, 2008) gerekçe olarak gösterilebilir.

## 3. Kolluk Kavramı

### 3.1. Kolluk

Kolluk kuvvetleri, devletin gücünü temsil etmektedir. İngilizcedeki karşılığı “law enforcement” olan kolluk; insanların can ve mallarını yasadışı faaliyetlerden korumak maksadıyla devlet tarafından yürütülen faaliyetler ve konulmuş kuralların uygulandığından emin olmak için oluşturulmuş denetim ve yaptırım gücüne sahip birimlerdir (Şener, 2019: 27).

Kolluk geniş kapsamlı bir kavram olduğundan dolayı üzerinde uzlaşıya varılmış tek bir tanım yoktur. Bu sebeple kolluğun literatürde birbirine benzer birçok tanımı bulunmaktadır. İlhan Özyay’a göre (Özyay, 2004: 721) kolluk kavramı, idarenin kamu düzeninin bozulmasını önlemek ve bozulan düzeni yeniden sağlamaya yönelik faaliyetlerini ve bu faaliyetleri sürdürmek için kullandığı teşkilat ve personelleri ifade eder. Doktrindeki bir diğer çalışmada kolluk, kamu düzeninin sağlanması ve

bozulan mevcut düzenin yeniden tesis edilmesi için yürütülen faaliyetler şeklinde tanımlanmıştır (Acar, 2018: 668). Yine bir başka tanımda, “toplumun huzurunu, düzenini ve güvenliğini sağlamak ve muhafaza etmek amacıyla, idare tarafından yürütülen ve birtakım müeyyidelerle uygulanması sağlanan genel ve özel hizmetlerin tümü” ifadesiyle açıklanmaktadır (Dinçer, 2009: 38). Daniel Perrot ise kolluğu, “toplumun içinde oluşabilecek tehlikelere karşı korunmasını sağlayan faaliyetler” olarak tanımlamıştır (Perrot’tan aktaran Tosun, 1972: 3).

Kolluk kavramını iki farklı bakış açısına göre tanımlamak mümkündür. Toplum merkezli bakış açısına göre kolluk faaliyeti, idarenin kamu düzenini korumak ve toplumun huzurunu ve güvenliğini sağlamak için yürütülen faaliyetlerdir. Birey merkezli yaklaşıma göre ise kolluk, kamu düzeninin sağlanması için bireysel özgürlüklere müdahale edilmesi ve birey davranışlarının kısıtlanmasıdır (Arslan, 2018:179-180). En genel tanımıyla kolluk; ülke sınırları içerisinde kamu yararını ve kamu düzenini sağlamak, korumak veya bozulan düzeni yeniden tesis etmek amacıyla, kamu gücünü kullanmak suretiyle, suçu önlemek ve ortaya çıkarmak ve halkı her türlü tehlikeden korumak için yürütülen faaliyetleri ve ayrıca bu faaliyetleri yürüten, kendilerine verilen yetkileri kullanarak gerektiğinde bireylerin özgürlüklerine müdahale edebilen silahlı/silahsız görevlileri ifade eder (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2015: 145; Bilgiç, 2019: 36).

Devlet, kolluk kuvvetleri ile bireylerin davranış ve faaliyetlerini denetlemekte ve gerektiğinde temel hak ve özgürlüklerini yasama meclislerince çıkartılan kanunlarla kısıtlayabilmektedir (Duran, 1982: 248). Öte yandan temel hak ve özgürlüklere getirilen kısıtlamaların, ölçülülük ilkesine uygun olması şarttır (Yenisey, 2015: 1).

### 3.2. Kamu Düzeni Açısından Kolluk

“Amme intizamı, intizam-ı amme” olarak da ifade edilebilen kamu düzeninin, Fransızca karşılığı “ordre public”, İngilizce karşılığı ise “public policy” şeklindedir. Kamu düzeni, hukukun nerdeyse bütün dallarında yer alan bir kavramdır. Ancak buna rağmen mevzuatta, her kanunda farklı bir hüküm ve sonuca bağlanan bu kavramın kapsamına nelerin girdiğini belirlemek zordur (Özkan, 2009: 76-77). Buna karşılık, bazı çalışmalara göre de toplumun sağlık, düzen ve güvenlik gibi ortak alanlarıyla ilgili olması hasebiyle kamu düzeni kavramı soyut değildir, dolayısıyla sınırları çizilebilen bir kavramdır. Bu sebeple, doktrinde kamu düzeni kavramına ait pek çok benzer tanımlamalar yapıldığı görülmektedir.

“İdari, sosyal, siyasi ve ahlaki düzen”, özünde devletin ve toplumun kapsamlı istikrarı ve güvenliğinin yapı taşlarıdır (Wood ve Hansen-Lohrey, 2021). Devletin ve toplumun temellerinden biri olması bakımından kamu düzeni kavramı maddi yani dış düzeni temsil eder. Dış düzeni sağlayacak olan güvenlik ise bir yandan toplumun güvenliğini diğer yandan da toplumu oluşturan bireylerin her birinin güvenliğini temsil eder. Bu manada kamu düzeni; düzensizliğin ve karmaşanın olmaması durumu şeklinde tanımlanmaktadır (Okay, 2009: 15).

Kamu düzeni; bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin yasa koyucunun düzenlediği kurallar doğrultusunda toplumun huzur ve güvenliği için sınırlandırılması, kısıtlanması hatta gerektiğinde özgürlüklerine müdahale edilmesine imkân veren ortamdır. Kamu düzeninin sağlanması, hakların sınırlandırılmasında kullanılan yasal nedenlerdir (Arslan, 2008: 26).

Kolluk, emniyet ve asayiş sağlamak ve kamu düzenini korumak amacıyla kanunlarda belirtilen tüm tedbirleri almaya yetkilidir. Sahip olduğu yetkilerle kamu düzenini sağlamak ve her türlü tehlikeye karşı tedbirli olmak zorundadır. Kanun koyucu, ne tür tehlikelerle karşılaşabileceğini öngöremeyeceği için kolluğa genel yetki vermiştir. Ancak kolluğun, kendisine verilen yetkiyi kullanabilmesi için, sağlanan korumada bir kamu yararının bulunması şarttır (Yenisey, 2015: 14).

#### 3.2.1.Kamu Düzeni Unsurları

Kamu düzeninin unsurları klasik anlayışa göre, “güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık”; modern görüşe göre ise “genel ahlak, insan onuru, bireylerin kendilerine karşı korunması ve kamusal

estetik” şeklindedir (Gözler ve Kaplan, 2021: 525). Ancak burada “güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık” olmak üzere yalnızca üçü ele alınacaktır.

### 3.2.1.1. Kamu Güvenliği

Etimolojik açıdan incelendiğinde, İngilizce “security”, Latince “securitas” biçiminde karşılık bulan (Aydın, Durgun ve Bucak, 2019: 71) güvenlik kavramının Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğündeki anlamı “toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet” şeklindedir (2019). Abraham Maslow’un “İhtiyaçlar Hiyerarşisi”nde ikinci basamağı işgal eden güvenlik ihtiyacı, bireyin güven içinde yaşama, kendisi ve ailesini tehlike ve karmaşalardan koruma eğilimini ifade eder (Çoban, 2021: 114). Güvenlik; birey ve toplumun beklenmedik olaylara ve saldırılara karşı maddi ve psikolojik araçlarla, yasaların belirlediği düzeyde korunmasıdır (Alpar, 2013: 80). Kamu güvenliği ise, kamuya açık yerlerde insanların can ve mal güvenliğinin sağlanması anlamına gelmektedir (Gençtürk, 2021: 22). Bu güvenlik; devletin tuzaklara karşı korunmasından, kazaların önlenmesine kadar bütün toplum hayatını kapsamaktadır (Akman, 1988: 29).

Güvenlik hizmeti, bir kamu hizmeti olması hasebiyle toplumda kamu düzenini sağlayarak, bireylerin bir arada huzur içinde yaşayabilmelerine imkân sağlayan, vazgeçilemez ihtiyaçlardandır (Aydın, 2002: 124-126). Yargısal denetimi idarî yargı mercilerince yapılmaktadır ve meydana gelen zararlardan idare yani devlet sorumludur. Bu hizmeti yerine getiren kimseler, yasal sınırlar içerisinde zor kullanma yetkisine sahiptir (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 67).

### 3.2.1.2. Dirlik ve Esenlik

TDK sözlüğünde “huzur” anlamına karşılık gelen dirlik ve “sıhhat, selamet” anlamlarındaki esenlik (2019), kamu düzeninin bir diğer unsurudur. Selamet, intizam ve sükûn olarak tanımlanabilen dirlik ve esenlik kavramı; bireylerin her durumda rahat ve huzurlu olmaları ve herhangi zorlu bir dış etkenden etkilenmeme halidir (Güngör, 2020: 9).

Kamu düzeninde dirlik ve esenlik, toplum hayatının akışını menfi yönde etkileyebilecek her türlü intizamsızlık ve karmaşanın yokluğudur (Çetindağ, 2004: 13-14). Bireylerin, kişiyi rahatsız edecek derecede anormal biçimde ortaya çıkan ve insanları olumsuz etkileyen toz, duman, gürültü, pislik, kötü koku vs. her türlü faktörden uzak, huzur ve düzen içinde yaşamalarını ifade eder (Çınar, 2014: 10). Dirlik ve düzenlik hali bireylerin bir kısım temel hak ve hürriyetlerinin hukuk ile sınırlandırıldığı toplum hayatında kolluğun bu sınırı aşmadan bireylere, yaşayabilecekleri bir ortamın sağlanabileceğine dair inancın yerleşmesi ile mümkün kılınmaktadır (Akman, 1988: 29).

### 3.2.1.3. Genel Sağlık

Genel olarak hastalıkların olmaması durumunu ifade etmektedir. Sözlük anlamı ise, “bireyin fiziksel, sosyal ve ruhsal yönden tam bir iyilik durumunda olması, vücut esenliği, esenlik, sıhhat, afiyet” şeklindedir (TDK, 2019). Kamu düzeni unsuru olarak genel sağlık ya da halk sağlığı kavramı “toplumda hastalıkların, bulaşıcı ve yaygın salgınların önlenmesi, genel sağlık bilgisi kurallarının oluşturulması ve bu kurallara uyulmasının sağlanması ve toplumun sağlıklı koşullar içinde bulundurulmasıdır (Bilgiç, 2019: 23). “İnsanların sağlıklı olabileceği koşulların sağlanmasında toplumun çıkarlarının yerine getirilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Schneider, 2017: 5). Genel sağlık kavramının, bireyin hastalıklardan arındırılması şeklinde düşünülmemesi gerekmektedir. Zira bu kavram, toplumun bir bütün olarak bulaşıcı, salgın hastalıklar vs. gibi tehlikelerden uzak tutulmasını ifade eder (Gençtürk, 2021: 23). Suların, yiyeceklerin ve gıda maddelerinin denetimi sonucunda tespit edilen sağlıksız koşulların ortadan kaldırılması, gıda güvenliği, ilaç ve tıbbi ürünlerin güvenliği, çevre sağlığı, salgın ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele gibi konular genel sağlık kapsamına girmektedir (Çınar, 2014: 10).

## 3.3. Kolluk Ayrımları

Kolluk faaliyetlerinin kapsam ve sınırlarını belirlemek için öncelikle kolluk türlerinin ayrımını incelemek gerekmektedir. Doktrinde kolluk iki ayrı biçimde sınıflandırılmaktadır. Buna göre kolluk, amacına göre “idari kolluk-adli kolluk” olarak; faaliyet alanına göre ise “genel kolluk-özel kolluk” olarak gruplandırılmaktadır.

### 3.3.1. İdari Kolluk- Adli Kolluk Ayrımı

İdari ve adli kolluğun görevleri genellikle aynı personel ve makam tarafından yerine getirilmektedir. Teşkilat ve personel yapısının benzer olması nedeniyle idari ve adli kolluk sıkça birbiriyle karıştırılmaktadır. Ancak her ne kadar ikisi arasında bir ayrım yapılması imkânsız gibi görünse de (Özay, 2004: 569), iki birim teorik olarak birbirinden ayrılmaktadır. Kolluk içerisinde böyle bir ayrım yapılmasının nedeni, kolluğun faaliyet gösterdiği alan, kolluk çevresinin yargı düzeni ve tâbi oldukları hukuki rejimlerdir (Akgün, 2021: 65). Bu ayrım amaca ve yüklendikleri görevlere göre farklılaşmaktadır. Öncelikle, idari kolluk görev ve yetkileri bakımından İdare Hukukuna bağlıdır. Adli kolluk ise Ceza Usul Hukukuna bağlı olarak faaliyetlerini yürütür (Akgün, 2021: 66). Kanun koyucu, suçun işlenip işlenmemesi hususuna göre de bir ayrım belirlemiştir. Buna göre, idari kolluk önleyicidir. İşlenmiş suçlardan bağımsız olarak kamu düzenini, güvenliğini ve sağlığını korumayı amaçlamaktadır. Suçtan önceki yasaklama, suça neden olabilecek faktörleri ortadan kaldırma ve gereken tedbirleri alma şeklinde ortaya çıkar. Geleneksel anlamda buna “İdari Kolluk” denir. İşlenmiş bir suç tespit ederek şüphelileri yakalayan ve cezalandırmak üzere adli makamlara teslim eden kolluk ise adli kolluk veya “suç kolluğu”dur. Adli kolluğun asıl görevi suçları aramak ve suçluları meydana çıkarmak üzere soruşturma yapmaktır (Gençtürk, 2021: 25; Güngör, 2020: 23; Tosun, 1972: 4-5).

İdari kolluk yalnızca devlet adına değil, mahalli idarelere yardımcı olarak da faaliyet yürütebilir. Ancak adli kolluk yalnızca devlet adına çalışır ve kendisinden doğan zararlardan doğrudan merkezi idare sorumludur (Cin, 2008: 57). Bir diğer fark da adli kolluk sadece bireysel işlemlerde yetki sahibiyken, idari kolluk bireysel işlemlerin yanında düzenleyici işlemler yapma yetkisine de sahiptir. İdari kolluk birimleri suç türünden bir davranış ile karşılaştıklarında kabahat işleyen kişilere idari cezai işlem uygulama yetkileri varken, adli kolluk birimlerinin bu tür işlemler yapma yetkisi yoktur (Aydınoglu, 2013: 25)

Kolluk, önleme görevi ile adli nitelikteki görevi esnasında bağlı oldukları amir açısından da farklılık gösterir. İdari kolluk, görevi itibarıyla idari makamların emri altındadır. Adli kolluk birimlerinin amiri ise Cumhuriyet savcısıdır. Olay esnasında kimin emir vermeye yetkili olduğunun bilinmesi açısından idari kolluk ile adli kolluk arasında ayrım yapılması esastır. Öte yandan, idari kolluğa dair düzenlemeler idare tarafından yapılabilirken; adli kollukta Ceza Hukuku alanındaki tüm suç ve cezalar, suç ve cezada kanunilik ilkesi gereği, kanun ile düzenlenmelidir (Ayyıldız, 2019: 150-151).

Kolluğun birbirinden ayrılması konusu yıllardır tartışıla gelmekte, bu ayrımı gerekli görenler olduğu gibi her iki kolluğun ayrılmasının mümkün olmadığını ileri sürenler de olmuştur. Bu ayrıma karşı çıkanlar; bir bütün halinde çalışmamaları halinde bilgi akışının ve sistem bütünlüğünün bozulacağını, kolluğun gücünün azalacağını ve personel sayısı ile maliyetleri artıracığını gerekçe göstermektedirler (Gençtürk, 2021: 29). Duran’a göre idari ve adli kolluklar aynı yürütme kuvvetinden emir aldığı, çoğu yerde ortak öge ve niteliklere sahip olduğu için hiçbir şekilde birbirlerinden ayrılmaları mümkün değildir (Duran, 1982: 251). Benzer şekilde Fendoğlu da adli kolluk için ayrıca bir kuruluşa gerek olmadığını ifade etmiştir. Ona göre emniyet bir bütündür. Adli kolluk görevleri de idari niteliktedir ve her iki kolluğun görevlerini aynı kişiler yürütmelidir. Böylece personel yönetiminde ortaya çıkan masraflar azalacaktır. Öte yandan Fendoğlu, kolluk birimlerinin ayrılmasını bir şarta bağlamaktadır: Buna göre, Ayrı bir birim kurulması konusunda suçluların yol açtığı zarar ile idarenin kolluğa yaptığı masraflar göz önüne alınacak, zarar miktarı masrafları geçiyorsa adli kolluk kurulabilecektir (1997: 236). Zira artan zarar, suçlunun uzmanlığını gösterir ki, bu durum suçlarla mücadele eden kolluğun da gelişebilmesi ve onlarla başa çıkabilecek duruma

gelmesi için uzmanlaşmasını gerektirmektedir. Bu da ayrı bir suç kolluğu oluşturulmasını mümkün kılabilir. Kolluk ayrımını savunan kesim ise; adli kolluk ve idari kolluğun birbirinden çok farklı olduğunu, ayrı bir yapılanmanın adli soruşturmalarda uzmanlaşmayı beraberinde getireceğini ve bu uzmanlaşmanın adalet sistemini hızlandıracağını ifade etmişlerdir (Gençtürk, 2021: 29).

### 3.3.2. Genel İdari Kolluk- Özel İdari Kolluk Ayrımı

İdari kolluğa yönelik bir ayrım olduğundan daha çok “genel idari kolluk- özel idari kolluk” olarak ifade edilmektedir. İki kolluk arasında yapılan bu tür ayrımın ölçütü “yetki” unsurudur. Kolluk, yetkilerini kullandığı alan ve yerine getirdiği görevler bakımından bir ayrıma tabi tutulmaktadır (Gençtürk, 2021: 32). İdari kolluk teşkilatının içerisinde ayrım yapılmasının nedeni, kamu düzeniyle ilgili bazı alanların özel ve farklı düzenlemeler gerektirmesi ve ayrı bir örgütlenmeyi zorunlu kılmış olmasıdır (İleri, 2004: 10). Özellikle çevre, orman, doğal ve kültürel zenginlikler ve av hayvanlarının korunması gibi bazı konularda özel bir koruma sağlanması için genel idari kolluk birimleri yeterli ve mümkün olmayabilir. Bu nedenle, mezkûr alanların güvenliğini sağlamak görevi, kanunla kendisine özel yetkiler tanıyan özel idari kolluk tarafından ifa edilmektedir. Özel idari kolluğun yetkili makamı, genel idari kolluk makamlarından ayrıdır. Bu kolluk, ilgili hizmeti yerine getiren Bakanlığa veya genel müdürlüğe bağlıdır. Ayrıca özel idari kolluk, genel idari kolluktan daha ağır cezalandırma uygulamalarına sahiptir. Zira özel kolluk kurallarının ihlali, diğer kolluk kurallarına kıyasen daha ağır cezalandırmalar gerektirmektedir (Cin, 2008: 22).

#### 3.3.2.1.Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk; ülke genelinde kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak, genel sağlık ve genel ahlakın korumak amacıyla her bir kişi ve her bir faaliyet üzerinde devlet adına tedbir almaya yetkili olan kolluktur (Gençtürk, 2021: 34). Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu (JTGYK) md. 3’te genel kolluk için “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir” ibaresi geçmektedir (JTGYK, md.3). Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği (JTGY) md. 3/e genel kolluğu “kamu düzeninden sorumlu, yetki ve görevleri kanuna dayanan ve silah kullanma yetkisine sahip, Bakanlığa bağlı jandarma, sahil güvenlik ve polis” şeklinde tanımlamaktadır (JTGY, md.3/e).

3201 sayılı ETK md. 2’te ve 2692 sayılı SGKK md. 2’de genel kolluk birimlerinin “jandarma” ve “polis”ten oluştuğu belirtilmektedir (ETK, md.2). Bir diğer kolluk kuvveti olan bekçi teşkilatı ise, genel kolluğa yardımcı olmak için kurulan silahlı bir kuruluştur ve “yardımcı genel kolluk” olarak değerlendirilmektedir (Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu [ÇMBK], md.2; Gençtürk, 2021: 34).

Genel idari kolluk teşkilatı içerisinde uzmanlaşmış birimler de mevcuttur ve bu birimlerin özel idari kolluk ile karıştırılmaması gerekmektedir. Polis çevik kuvvet birimleri, mali polis birimleri, çocuk polisi, jandarma komando birlikleri bahsi geçen özel birimlerdendir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 656).

#### 3.3.2.2. Mahalli İdare Kolluğu

MİK, belirli bir alanda genel kolluğun olmadığı durumlarda, kamu düzenini sağlamak ve korumak maksadıyla faaliyet gösteren silahlı kolluk birimleridir. Görevleri gereği genel kolluk vazifelerinin ifa edilmesinde yardımcı olmak üzere görevlendirilmişlerdir. Asıl kolluk görevlilerinin olmadığı yerlerde onların yetkilerine sahiptirler (Karakurt ve Bal, 2013: 89).

Mahalli idare kolluğu, farklı bölgelerde faaliyet yürütmekte ve bu bölgelerde devriye gezerek düzen ve asayiş sağlamaktadırlar. Bir bölgede yaşanan olumsuz olaylara derhal müdahale yetkileri vardır ancak olayla baş edemedikleri durumda genel kolluk kuvvetlerinden destek isteyebilirler (Bulut ve Kulu Bay, 2021: 135). Bu kolluk birimleri “Belediye zabıtası, çarşı ve mahalle bekçileri, köy korucuları” şeklindedir (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 69).

#### 3.3.2.3.Özel İdari Kolluk

“Hizmet kolluğu” olarak da ifade edilen özel idari kolluk, JYGY’de ifade edilen şekliyle, “devlet ve yetkili kamu tüzel kişileri tarafından özel kanunlar çerçevesinde teşkilatlandırılan ve kendi görev alanlarında güvenliği sağlamak amacıyla çalışan, jandarma, polis ve sahil güvenlik teşkilatları dışında kalan kolluk birimlerini” tanımlar (md.3/m).

Özel idari kolluğun başındaki “özel” ifadesi, bu kolluğun “özel otoriteler” altında faaliyet gösterdiğini ifade etmektedir. Kendilerine has kanunlarla düzenlenen “belirli görevleri” yerine getirirler. Bu bağlamda, kolluğun faaliyet alanı genel kolluğa göre daha dardır ve uzmanlık gerektiren görevler içermektedir (Akin, 2014: 11; Gençtürk, 2021: 44). Özel kolluk faaliyet gösterdiği hizmet alanıyla ilişkili olan Bakanlığın emir ve talimatları doğrultusunda hareket etmektedir (Palas, 2014: 81).

Genel idari kolluk ile özel idari kolluğu birbirinden ayıran bir ölçüt, sahip oldukları yetkidir (Erarslan, 2019: 31). Genel idari kolluk, her türlü faaliyet alanına girmeye yetkiliyken, özel idari kolluk yalnızca belirli alanlar hakkında yetkilidir. Başka bir deyişle özel idari kolluk yetkisi, normalde kolluk yetkisine sahip olmayan makamlara tanınmış olabilmektedir (Bucaktepe, 2008: 92). Mesela orman kolluğu, kolluk yetkisine sahip olmayan Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlıdır ve Bakanlığın emir ve düzenlemeleri ışığında çalışmaktadır. Özel idari kolluğun görevleri, kendilerine has kanunlarıyla sınırlandırılmış olan faaliyet alanları ile sınırlıdır (Kunter, Yenisey ve Nuhoglu, 2008: 381; Özay, 2004: 727) Genel kolluk dışında bir özel kolluk teşkilatına ihtiyaç duyulmasının nedenlerinden biri, bazı kolluk birimlerinin özel tehditlere karşı tek başına mücadele edebilecek derecede güçlü hale getirilmesi amacıdır (Erarslan, 2019: 32).

### **3.4. Kolluk İşlemleri**

Kolluk makamları, idari faaliyetlerini gerçekleştirirken belli usuller çerçevesinde işlemler yapmaktadır. Literatürde geçen ayrıma göre, kolluk işlemleri düzenleyici idari kolluk işlemleri ve bireysel idari kolluk işlemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

#### **3.4.1. Düzenleyici İdari Kolluk İşlemleri**

Temel hak ve özgürlükler, yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere dayanarak kısıtlanabilir (Any., md.13). Çok geniş kapsamlı olan hak ve özgürlüklerin tamamı, tüm ayrıntılarıyla Anayasada düzenlenemeyeceği için, idarenin düzenleyici nitelikteki soyut ve nesnel işlemlerine konu olmaktadır. Düzenleyici işlemler, “genel ve kişilik dışı nitelikte olan tek yanlı idari işlemlerdir” (Gözler ve Kaplan, 2021: 378). Başka bir deyişle, idarenin soyut, nesnel ve genel kurallarını içeren düzenlemeler ve uyulması zorunlu hukuksal işlemlerdir (Cin, 2008: 123). Nitelik açısından kanunlara benzerler ve idarenin kurallarını içermeleri anlamında normatif, önleyici ve koruyucu nitelikteki işlemlerdir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hâl kararnameleri, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler Türk hukukundaki düzenleyici işlemlerdendir ve bu işlemler aracılığıyla Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanlığı ve kamu kurumlarının yetkili organları kolluk konularını düzenlerler. Kamu düzeni doğası gereği öngörülemeyen birtakım olayların etkisi altındadır. Dolayısıyla bu düzeni korumak için alınabilecek önlemlerin niteliğinin ve sınırlarının ne olacağının önceden belirlenmesi zordur (Doherty, 2004: 247). Bu nedenle kolluk birimlerinin kamu düzeni ile ilgili faaliyetleri düzenleme yetkisi gayet önemlidir. Kamu düzenine ilişkin olası tehlikeler tüm yönleriyle söz konusu işlemlerle düzenlenmektedir. Bu işlemlerin genel itibarıyla kanunlara ve diğer hukuk kurallarına aykırı olmaması gerekir. Kolluk amiri ve personeli, düzenleyici eylem ve işlemlerde bulunamazlar. Bu yetki kolluk makamlarına aittir. Kolluk makamları, kanunların belirlediği sınırlar içerisinde, kanunların ilkelerine uygun biçimde düzenleyici işlemler yapmakta ve bunu kamuya ilan etmektedir. Yapılan işlemlerin ilan edilmesiyle konunun muhataplarından, belirlenen kurallara uymaları istenir. Yetkili kolluk makamları tarafından çıkarılan düzenleyici eylem ve işlemler, merkezi idare teşkilatı adına;

Cumhurbaşkanlığınca düzenlenen Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ve Cumhurbaşkanlığı KHK’sı,

Bakanlar Kurulunca düzenlenen yönetmelik, sıkıyönetim ve Olağanüstü hâl KHK'sı,  
Bakanlıklarca düzenlenen yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler,  
İçişleri Bakanlığı makamlığınca düzenlenen yönetmelik ve adsız düzenleyici eylemler,  
Valilerce düzenlenen genel emirler,

Kaymakamlarca düzenlenen genelge ve düzenleyici işlemler şeklinde belirlenmiştir (Akgün, 2021: 123).

### **3.4.2. Bireysel Kolluk İşlemleri**

Kamu düzeninin korunması için yürütülen faaliyetler genel anlamda birey davranışlarının gözetilmesi, denetlenmesi, aykırı faaliyetlerin çeşitli yaptırımlara tabi tutulması ve gerektiğinde yasaklanması gibi zorunlu müdahaleleri içermektedir. Söz konusu müdahaleler, düzenleyici kolluk işlemlerinin uygulanmasından doğan bireysel işlemler aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Bireysel kolluk işlemleri; ismen belirlenmiş bir kişi veya belirli özel durumlara ilişkin yapılan işlemlerdir. Başka bir deyişle; belli kişilerle ilgili hukuki sonuçlar doğurmaya ilişkin irade açıklamalarıdır (Gözler ve Kaplan, 2021: 257). Kanun ve düzenleyici işlemlere dayanılarak yapılan bireysel işlemler (Gözübüyük ve Tan, 2013: 665), belli bir kişiye veya eşyaya uygulandıkları zaman yalnızca o kişi veya eşyayı bağlayan sonuçlar doğurur (Gözübüyük, 2015: 310).

Trafik kurallarına uymayan bir sürücünün ehliyetine el konulması, kanuna aykırı faaliyetler yürüten bir iş yerinin faaliyetten men edilmesi, halkı kin ve öfkeye sevk eden gösteri yürüyüşlerinin yasaklanması gibi işlemler, bireysel kolluk işlemleri kapsamına girmektedir. Genel olarak ifade etmek gerekirse, kolluğun yetkili olduğu bireysel işlemler;

- Emir veya ihtar, Yasaklama/ faaliyetten men etme kararları,
- Erteleme kararları,
- Kapatma kararları,
- İzin verme/vermeme kararları,
- Alındı belgesi verme kararları

Şeklinde belirtilebilir. Bireysel kolluk işlemleri kanuna uygun olmalıdır. Esas itibarıyla bireylerin temel hak ve özgürlüklerini hedef alan bu işlemlerin kamu düzeninin korunması amacına hizmet etmesi gerekir. Bu bağlamda hukuka uygun biçimde gerçekleştirilmelidir. Bireysel kolluk işlemlerinin kanuna uygun olmasının istisnası olağanüstü haller ve bazı acil durumlardır. Söz konusu hallerde, bu işlemlerin durumun gerektirdiği ölçüde, kanuna dayanmadan kullanılmasına izin verilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2021: 545).

### **3.5. Kolluk Makamları**

Kolluk faaliyetleri sırasıyla, “kolluk makamları, kolluk amirleri ve kolluk personeli” eliyle yürütülmektedir. Kolluk makamı, görev alanları içerisinde kolluğa dair tüm durumlar hakkında düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip kişi veya mercilerdir (Güneş, 2019: 70). İdari kolluk faaliyetlerine katılan kolluk makamları; genel idari kolluk makamları, mahalle idari kolluk makamları ve özel idari kolluk makamları şeklindedir.

#### **3.5.1. Genel İdari Kolluk Makamları**

Genel idari kolluk makamları; Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri olan vali, kaymakam ve bucak müdürlüklerinden oluşmaktadır.

##### **3.5.1.1. Cumhurbaşkanı**

Cumhurbaşkanlığı makamının yetkili kişisi, yürütmenin başı Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini



temsilen, Anayasanın uygulanmasını ve Devlet organlarının düzenli çalışmasını sağlamaktadır (CK, md.1). Anayasanın 8 inci maddesi, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanıldığını belirtmektedir (Anayasa, md.8). 2017 tarihinde 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış, yürütme ile ilgili görevler Cumhurbaşkanlığı teşkilatına devredilmiştir.

Cumhurbaşkanı, genel idare teşkilatının hiyerarşisinde en üst amirdir (Erarslan, 2019: 34). Kolluk faaliyetleri hakkında kanunla düzenlenmemiş hususlarda kararname çıkarma yetkisine sahiptir (Akgün, 2021: 115). Ayrıca İçişleri Bakanının atanması ve görevine son verilmesi konusu da Cumhurbaşkanının kararına bağlıdır.

### **3.5.2. İçişleri Bakanı**

Ülke genelinde kamu düzenini sağlamak, iç güvenliği temin etmek görevi İçişleri Bakanlığına aittir ve genel idari kolluğun en üst amiridir (Erarslan, 2019: 35). İçişleri bakanının yetkileri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a dayanmaktadır. Buna göre içişleri Bakanı, kolluk kuvvetleri aracılığıyla kamu güvenliğini ve genel huzuru sağlamak, Anayasal hak ve özgürlükleri korumakla yükümlüdür (Şener, 2019: 38).

1 sayılı CK'nın 245'üncü maddesinde, İçişleri Bakanlığının kolluk faaliyetleri ile ilgili görev ve yetkileri; a) Bakanlığa bağlı iç güvenlik kurumlarını yönetmek suretiyle yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak, b) Sınır, kıyı ve karasularının güvenliğini sağlamak, c) Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek, d) her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek şeklinde belirtilmiştir (CK, md.254).

### **3.5.3. Mülki İdare Amirleri**

Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme aracıdır. İlin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Kanun, kararname, yönetmelik ve diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak ve merkezden gelen emir ve talimatları yerine getirmekle görevlidir (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu [İİK], md.9).

İl sınırları içerisinde kalan genel ve özel kolluk teşkilatlarının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için kolluk kuvvetlerini istihdam eder. İl sınırları içerisinde kişi dokunulmazlığının, can ve mal emniyetinin ve kamu esenliğinin sağlanması valinin görevlerindedir. Olağan hayatı durduracak veya bozacak derecede ciddi durumlarda, on beş günü geçmemek şartıyla ilde bazı yerlerde sert önlemler alabilir. Şüpheli kişilerin hareketlerini sınırlayabilir, belli saat ve yerlerde kişilerin dolaşmasını yasaklayabilir veya kısıtlayabilir, ruhsatlı ve ruhsatsız her türlü silah ve mermi kullanımına yasak getirebilir. Kolluk kuvvetlerinin tüm ast ve üstlerinin il içine özel olmak üzere geçici veya sürekli olarak yerlerinin değiştirilmesi Valinin kararına bağlıdır ve bu konu ile alakalı olarak hemen İçişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verilir (İİK, md.11).

Kaymakam, ilçe idaresinin başıdır ve Cumhurbaşkanının ilçedeki yürütme aracıdır. Kolluk teşkilatı da dâhil, tüm ilçe teşkilatları kaymakamın emrindedir. Kanun, CK ve diğer mevzuatın uygulanmasını sağlar ve bunlardan aldığı yetkileri kullanır. Kaymakam, valinin emir ve talimatlarını yerine getirmekle yükümlüdür (İİK, md.27-31).

Kaymakam, ilçe sınırları içerisinde bulunan kolluk kuvvetlerinin amiridir. Kolluk teşkilatına dair yetkileri, valinin ildeki yetkileri ile neredeyse aynıdır. Suç işlenmesini önlemek ve kamu düzenini korumak için gerekli önlemleri alır, bu amaçla kolluk kuvvetlerini görevlendirir. Sınır ve köy güvenliği ile ilgili işleri mevzuat hükümlerine göre yerine getirir. İlçe kolluk kuvvetleri personellerinin geçici veya sürekli yer değiştirmeleri hususunda valinin onayı ile karar vermektedir (İİK, 32).

### **3.5.4. Mahalli İdare Kolluğu Makamları**

Mahalli idari kolluk makamları, belediyelerde; belediye başkanı ve belediye meclisi, köylerde ise muhtar ve ihtiyar heyetidir. Belediyenin hiyerarşik en üst amiri olan Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisidir. İlgili kanunda gösterilen esaslara göre seçilmektedir. Görevleri boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim birimlerinde görev alamazlar. Belediye teşkilatının sevk ve idaresinden sorumlu kişi olarak belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla vazifelidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu (BK), belediye başkanının görev yetkilerini düzenlerken, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve güvenliği için gereken önlemlerin alınması görevini de belirtmiştir (md.38/m).

Aynı kanun 17 inci maddesinde belediye meclisini düzenlemiştir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve üyelerinin seçimi ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre yapılmaktadır (BK, md.17). Belediye zabıtasının görev ve yetkilerinin düzenlendiği kısımda, belediye meclisinin belde huzur, sağlık ve düzenin sağlanması amacıyla kararlar aldığı ve bu kararların belediye zabıtası tarafından yerine getirileceği ifade edilerek belediye meclisinin mahalli kolluk teşkilatının amiri olduğu belirtilmiştir (BK, md.).

442 sayılı Köy Kanunu (KK) ile muhtar ve ihtiyar heyeti kolluk teşkilatının faaliyetlerinde yetkili kılınmıştır. Buna göre muhtar ve ihtiyar heyeti; köy sınırları içerisinde dirlik ve düzeni sağlamak ve korumak, bulaşıcı hastalık ve salgınları günü gününe hükümete haber vermek, köy civarında gördüğü eşkıyaları yetkililere bildirmek ve yapabilirse eşkıyaları alıkoymak, köylünün can, mal güvenliğine ve ırzına karşı tehdit oluşturan kimseleri köy korucularına yakalattırmak, köy sınırları içerisinde meydana gelen yangın ve sel afetlerine müdahale etmeye çalışmakla vazifelidir (KK, md.36).

### **3.6. Kolluk Kuvvetlerinde Kaymakamın Yetki ve Sorumlulukları**

Kaymakam, mülki idarenin başı olarak ilçede yetkili amirdir. Cumhurbaşkanının ilçedeki yürütme aracıdır. Valinin emir ve talimatlarını yerine getirmek, kanuni Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatlarda ilgili hükümleri yerine getirmek suretiyle ilçe yönetiminden sorumludur. Vali, ilçenin idaresi ile ilgili işleri doğrudan kaymakama yazar, kaymakam da ilçenin sınırları içerisinde bulunduğu ilin valisiyle sürekli haberleşme içerisinde (İİK, md.31/A/B).

Kaymakamlar; devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, belediye ve köy idareleri ile buna bağlı tüm kurum ve kuruluşları denetlemek ve teftiş etmekle yükümlüdür (md. 31/H). Bu bağlamda ilçe sınırları içerisinde görevli genel ve özel kolluk teşkilatının amiridir ve kamu düzeni ile güvenliğinin sağlanması amacıyla gerekli tedbirleri alır. Emrinde çalıştırdığı kolluk personellerine kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuatlarda yer alan hükümlerin yürütülmesi konusunda talimatlar verir. Kaymakam tarafından verilen emirler derhal yerine getirilmelidir (md.32). Kaymakamın idari hususlarda verdiği talimatlara uymayanlar Kabahatler Kanun'unun 32'inci maddesinde yer alan hükümlere göre cezalandırılır (md.66). Kaymakam her yıl ilçenin tüm bucak ve köylerinin en az yarısını ve ilçe teşkilatını teftiş eder, halkın şikâyetlerini dinler ve teftiş sonucunu rapor halinde valiye sunar (md.36).

İlçe sınırları içinde, kamu düzeni ve güvenliğine dair çeşitli faaliyet ve işlemler yürütmeye yetkili olan kaymakam, bu amaçla ilçelerde özel ve genel kolluk birimlerine emir ve talimat vermektedir. Kamu huzurunu tehdit eden olaylara karşı, bireylerin davranışlarını sınırlayabilir, tehlikeli bölgelere giriş ve çıkışları kısıtlayabilir veya tamamen yasaklayabilir, çeşitli faaliyetleri erteleyebilir, ruhsatsız işyerlerinin kapatılmasına karar verebilir, kamu düzenine aykırı faaliyetlerde bulunmak amacıyla düzenlenen toplu gösteri ve yürüyüşleri yasaklayabilir. Ayrıca ilçe sınırlarında meydana gelen olağanüstü durumlara karşı yetersiz kalması halinde en yakın askeri birlikten yardım talep edebilir (Akgün, 2021: 230). Denetleme ve gözetleme yetkisinin yanı sıra kaymakamın kolluk amir ve görevlilerine disiplin cezası vermek ve bunları uygulamak yetkisi de bulunmaktadır. Buna göre kaymakam uyarma ve disiplin cezasını verebilir, daha ağır cezalar için ise teklif ve talepte bulunması gereklidir (Yenisey, Yayla ve Karadaş, 2010: 116). Yukarıda belirtildiği üzere

kaymakamın, kolluk amiri olarak, iç güvenlik birimleriyle ilgili geniş bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki, kolluk birimlerinin tüm işlem ve eylemlerini kapsamaktadır.

#### 4. Sonuç

Amerikalı psikolog Abraham Maslow tarafından 1943 yılında yayınlanmış olan ihtiyaçlar hiyerarşisinde ikinci sırada yer alan güvenlik ihtiyacı kişinin beden, ahlak, aile, sağlık ve mülkiyet güvenliğini içermesi yönüyle insanın en temel gereksinimlerini tanımlamaktadır. Toplu halde yaşamaya başladığından beri insanın güvenli bir ortamda yaşama ihtiyacı hep artarak devam etmiştir. Kamu düzeni olarak da adlandırılabilir güvenilir bir ortamda insanlar huzur içerisinde yaşayabilme arzusu taşımışlardır. Bu huzuru sağlamaya yönelik çeşitli faaliyetler yürütmekle yükümlü olan devletler kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak için o hak ve özgürlükleri anayasa ve diğer kanunların çizdiği sınırlar içinde kısıtlama ve hatta durdurma yetkisine sahiptir. Temel hak ve özgürlüklerin neredeyse tamamı, ulusal ve uluslararası yasal düzenlemelerle güvence altına alındığından, dokunulması ve keyfi müdahale edilmesi sakıncalı olan haklardandır. Dolayısıyla, bu hak ve özgürlüklere doğrudan veya dolaylı yapılacak her türlü işlem ve eylemin kanuni sebeplere dayandırılmış olması gerekmektedir. Söz konusu yetkilerin kullanımına, yasal ölçünün aşılması sonucu toplumda kargaşa ve bozukluklara neden olmaması amacıyla bir takım anayasal ve kanuni sınırlamalar getirilmiştir.

Devletler, halklarını korumak ve güvenliğini sağlamak için bir düzen ortamı yaratmak zorundadır. Bu düzen ortamını da kolluk adı verilen birimler ve faaliyetler aracılığıyla oluşturmaktadır. Kolluk faaliyetleri ile amaçlanan, kamu düzeni kavramı altında bir araya toplanan güvenlik, genel sağlık, genel ahlak, esenlik ve dirlik unsurlarını sağlayabilmektir.

Kolluk, yetkilerini idari ve adli olmak üzere iki şekilde kullanmaktadır. İdari yetkiler suçun işlenmesinden önce, suç oluşmasını önlemek amacıyla tedbirler almak; adli yetkiler ise suç işlendikten sonra suçun niteliğini çözmek ve suçluyu yakalayıp yargı mercilerine teslim etmek suretiyle kullanılmaktadır. Örnek vermek gerekirse; birinin öldürülmesini veya bir hırsızlık olayını engellemek için ilgili kolluk birimlerinin devriye gezmesi idari yetki kapsamında iken, hırsızlık yapıldıktan veya kişi öldürüldükten sonra olay yerinin incelenmesi, parmak izi, silah veya diğer delil niteliğindeki cisimlerin korunup, yetkililer gelene gözlem altında tutulması ve suçun nasıl işlendiğinin analiz edilerek suçluların yakalanması işlemleri de adli yetki kapsamına girmektedir. İdari kolluk önleyici nitelik taşıırken, adli kolluk bastırıcı nitelik taşımaktadır. Bu anlamda, her iki kolluğun hedefleri de farklılık göstermektedir. İdari kolluk kamu düzenini sağlamayı hedeflemişken, adli kolluk bozulan düzeni yeniden kurmayı hedeflemektedir.

İdari ve adli kolluk teorik olarak birbirinden ayrılrsa da pratikte çoğu kez her iki kolluk görevi aynı personel tarafından yerine getirilmekte, bu nedenle sınırlarının belirlenmesi zorlaşmaktadır. İdari kolluk, idari makamların emri altında görev yürütmekte ve buna dair uyuşmazlıklar idare mahkemelerinde çözülmekte iken; adli kolluk ise adli makamların emri altında faaliyet yürütmekte ve buna dair uyuşmazlıklar da adli yargıda çözümlenmektedir.

İdari kolluk faaliyetleri kendi içerisinde genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak üzere ayrılmaktadır. İki kolluk arasındaki ayrımın ölçütü, konu itibarıyla yetki unsuru bakımındandır. Her türlü faaliyette yetkili olan kolluk genel idari kolluk; yalnızca belirli alanlarda faaliyet yürütme yetkili olan kolluk ise özel idari kolluktur. Ülkemizde genel idare kolluk birimleri polis, jandarma ve sahil güvenlikten oluşuyorken; orman kolluğu, gümrük kolluğu, belediye kolluğu gibi özel alanlarda yetkili birimler de özel idari kolluğu oluşturmaktadır.

Ülkemizde kamu düzeninin sağlanması ve korunması işlerinden İçişleri Bakanlığı ve bünyesinde oluşturduğu diğer kurumlar sorumludur. Ülkemizde güvenlik ve asayiş hizmetlerinden sorumlu kurumlar, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır. Ülke çapında en büyük mülki idare amiri İçişleri Bakanı olup, il ve ilçede Bakan adına işlem yapmaya yetkili kişiler vali ve kaymakamdır. Genel idari kolluk birimleri, görev alanları

içerisinde mülki idare amirlerine karşı sorumludurlar ve onların emirlerine uymakla yükümlüdürler. Genel idari kolluklardan polis, belediye sınırları içinde; jandarma belediye sınırları dışında ve polis teşkilatlarının kurulmadığı bölgelerde; sahil güvenlik teşkilatı ise deniz ve karasuları içerisinde yetkili birimlerdir.

Güvenlik meselesi, bir ülkeyi hem içerden hem dışarıdan güçlü gösteren önemli bir alandır. Bu alanı zayıflatmaya yönelik her eksiklik gerek ulusal gerekse de uluslararası ortamda düzeni yok etmeye neden olacak bir etkidir. Bu nedenle, kolluk faaliyetlerini etkisiz ve verimsiz bırakacak her türlü sorunun ivedilikle çözüme kavuşturulması, ulusal ve küresel güvenliğin sağlanması açısından önemli bir ihtiyaçtır.

## Kaynakça

- Acar, H. (2018). Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Weberyen Bürokrasi ve Hiyerarşi Kavramı. *Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi*, 14(3), 667- 684.
- Akcagündüz, E. (2021). Türkiye’de Mülki İdare’nin Sorunlarını Farklı Bir Yoldan Tespit Etmek: 2002 Tarihli Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları ve 2019 Tarihli Mülki İdare Çalıştay Raporu Üzerine Bir İnceleme. *14. Uluslararası Güncel Araştırmalarla Sosyal Bilimler Kongresi Tam Metinleri*, (Edit.) Hatem Fahd Hno, Ömer Bozkurt, Sid Ahmed Soufiane, 4. Cilt, 1247-1260.
- Akgün, M. (2021). *İdari Kolluğun Temel Hak ve Özgürlükler Üzerindeki Yetkileri ve Bu Yetkilerin Denetimi*. (Yüksek Lisans Tezi). Karabük: Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Akman, N. (1988). *Yönetim Sistemlerinde İç Güvenlik Hizmetleri ve Jandarma*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arslan, M. (2018). İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 179-180.
- Avaner, T. ve Küçükyağcı, N. (2021). *Cumhurbaşkanlığı ve Covid-19 ile Mücadele*. Covid19 Pandemisi ve Türkiye, Avaner, T.- Barbak, A.-Fedai, R. (Edit.), 31-95, Ankara.
- Aydın, A. H. (2002). Özel Güvenlik Teşkilatı Kuruluşu Görevleri Yetkileri. *Polis İlimleri Dergisi*, 4(1), 123-136.
- Aydın, A. H., Durgun, S. ve Bucak, U. (2019). Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına Hızlı Uyum. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 70-83.
- Başa, Ş. (2008). *Ülkemizde Uygulanan Mülki Yönetim Sistemi*. [http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen\\_akademik\\_calismalar/25-TURKIYEDE\\_MULKI\\_YONETIM\\_SISTEMI\\_\(KONFERANS\).pdf](http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar/25-TURKIYEDE_MULKI_YONETIM_SISTEMI_(KONFERANS).pdf) , ss. 26- 27, (Erişim Tarihi:25.05.2023).
- Bilgiç, A. (2019). Türkiye’de İç Güvenlik Yapılanmasında Çoklu Genel Kolluk Sisteminin Kurumsallaşması. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 287-307.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayını: Ankara.
- Bucaktepe, A. (2008). Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri. (Doktora Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bulut, Y. ve Kulu Bay, S. (2021). *Yardımcı Kolluk Kuvvetlerinin Terör Faaliyetlerinin Önlenmesindeki Rolü*. 20. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu (s. 132-143). Malatya: İnönü Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.
- Cin, E. (2008). *Türk Hukukunda Kolluk Yetkisinin Kullanılması ve Sınırları*. (Yüksek Lisans Tezi). Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çadırcı, M. (1987). Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim. *Belleten*, 51(201), 1215-1240.
- Çadırcı, M. (2007). *Tanzimat sürecinde Türkiye ülke yönetimi*, Ankara.
- Çapar, S. (2011). Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 473, 75-95.

- Çapar, S. ve Koca, M. (2021). *İl ve İlçelerde Mülki İdarenin Koordinasyon Kapasitesi*. Ankara.
- Çetindağ, A. F. (2004). *Türk Anayasal Sisteminde Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması Bağlamında Kamu Düzeni*. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çınar, Ş. (2014). *Kamu Düzeninin Sağlanmasında İç Güvenlik İstihbaratının Önemi*. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çoban, G. S. (2021). Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kendini Gerçekleştirme Basamağında Gizil Yetenekler. *European Journal of Educational and Social Science*, 6(1), 111-118.
- Diñçer, C. (2009). Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi. *Türk İdare Dergisi*, 37-69.
- Doherty, M. (2004). Civil Liberties: Human Rights, Police Powers And Public Order. *The Law Teacher*, 38(2), 239-263.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Erarslan, F. (2019). *Askeri Kolluktan Sivil Kolluğa Uzanan Süreçte Jandarma Genel Komutanlığının Yönetimsel Değişimi*. (Yüksek Lisans Tezi). Tokat: Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Fendoğlu, H. T. (1997). "Adli Kolluk" Üzerine. *Yargıtay Dergisi*, 23(3), 229-242.
- Gençtürk, Ü. (2021). *Kolluğun Zor ve Silah Kullanma Yetkisi ve Sınırları*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Görelî, İ., H. (1952). *İl İdaresi*. A.Ü.S.B.F. Yayınları: Ankara.
- Gözler, K. (2006). *İdare Hukuku Dersleri*. Ekin Kitabevi: Bursa
- Gözler, K. (2019). Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 1-32.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2021). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2015). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2005). *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitabevi: Ankara.
- Güneş, F. (2019). *Türk Hukukunda Belediye Zabıtasının Görev ve Yetkileri*.
- Güngör, M. (2020). *Kolluk Şikâyet ve Gözetim Sistemi ve Türkiye İçin Kolluk Gözetim Kurumu (Kolluk Ombudsmanlığı) Önerisi*. (Doktora Tezi). Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İleri, F. (2004). *Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare Amirlerinin Genel İdari Kolluk Yetkileri*. (Yüksek Lisans Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karakurt, B. ve Bal, C. (2013). Genel Kolluk- Özel Güvenlik İlişkisi. *Elektronik Mesleki Gelişim ve Araştırmalar Dergisi*, 84-101.
- Kaştan, Y. (2004). Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihi gelişimi. *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 12(2), 525.
- Kaya Projesi. (1991). TODAİE Yayını: Ankara
- Kunter, N., Yenisey, F. ve Nuhoğlu, A. (2008). *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*. İstanbul, Beta Yayınları.
- Kuyaksil, A. ve Tiyek, M. (2003). Türkiye'de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel Güvenlik ve Gönüllü Güvenlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 5(2), 65-94.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2015). *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Okay, Ö. (2009). *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. (Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özay, İ. H. (2004). *Gümişğında Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özdemiray, S. M. ve Kutlu, Ö. (2020). Tarihsel Kurumsalcılık Ekseninde Türk Mülki İdare Sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 91(489), 233-266.

- Özkan, A. F. (2009). Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti. *Ankara Barosu Dergisi*, 75-94.
- Pustu, Y. (2018). *Kamu Yönetiminin Yumuşak Karnı: Siyasal Yozlaşma, Sosyal Bilimler Siyaset ve Yönetim*. Çavuş, M. F. ve Coşkun, M. B (Ed.), 23-39, Ankara.
- Sanal, R. (2000). *Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*. İçişleri Bakanlığı Yayını: Ankara.
- Sarıca, S. Ö. (2020). *Türkiye’de İdari Kapasite: İller Üzerine Bir Değerlendirme*. (Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Schneider, M. J. (2017). *Introduction to Public Health*. Burlington: Jones&Bartlett Learning.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996). Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(2), 67-81.
- Şener, M. (2019). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kolluğun Sivili Gözetimi*. (Yüksek Lisans Tezi). Konya: Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TDK, sozluk.gov.tr Erişim Tarihi: 25.05.2023
- Toraman, Ö. (2002). Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem. *Türk İdare Dergisi*, 437, 191-200.
- Tosun, Ö. (1972). Suç Kolluğu. *İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi* 6(9), 3-18.
- Uzan, H. A. (2019). *Yerel Yönetimlerde Kayımlık Algısı ve Belediye Hizmetlerinden Vatandaş Memnuniyetinin Değerlendirilmesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Wood, T. ve Hansen-Lohrey, C. (2021). *Disasters, Climate Change and Public Order: A Principled Application of Regional Refugee Definitions*. <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2021/05/24/disasters-climate-change-and-publicorder/> (Erişim Tarihi: 25.05.2023).
- Yenisey, F. (2015). *Kolluk Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Yenisey, F., Yayla, A. ve Karadaş, C. (2010). *Kolluk Güçlerinin Sivil Denetimi Vali ve Kaymakamlar El Kitabı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü.