

Türkiye'de İç Güvenlik Yapılanmasında Çoklu Genel Kolluk Sisteminin Kurumsallaşması*

Alper BİLGİÇ**

Öz

Türk devlet kültüründe güvenlik ve kolluk hizmetlerinde askerî teşkilatlar önemli bir yere sahiptir. Daha öncesinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da genel kolluk hizmetlerini askerî örgütler ve bu örgütlerde çalışan kişilerden kolluk hizmetlerine ayrılanlar tarafından yerine getirildiği gözlenmektedir. Türk kamu yönetiminde güvenlik ve kamu düzenine ilişkin yapılanma ve bağlılıklar da ihtiyaçlar çerçevesinde dönemsel olarak farklılıklar sergilemiştir. Türkiye'de melez yeteneklere sahip çoklu genel kolluk sistemi içinde ihtiyaçlar çerçevesinde çağın gerektirdiği yapısal dönüşümler uygulanırken, mevcut durumda sistem yeniden kurumsallaşma süreci yaşamaktadır. Türkiye'deki melez yapıdaki çoklu genel kolluk sisteminin kurumsallaşma serüvenini irdeleyen bu çalışmada, Türkiye'deki genel kolluk teşkilatlarının gelişimine ve yapılanmasına ilişkin genel bir çerçeve sunularak, Türkiye'de güvenlik sektöründeki dönüşümün çoklu kolluk sistemi üzerindeki etkileri kurumsallaşma bağlamında incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kurumsallaşma, Melez (Hibrit) Tehditler, Çoklu Kolluk Sistemi, Askerî Statülü Kolluk Teşkilatı, Jandarma, Polis, Sahil Güvenlik

Re-Institutionalization of Plural General Law Enforcement System within Homeland Security Structure of Turkey

Abstract

Military organizations have an important place in security and law enforcement services in Turkish state culture. As it had been before, it was observed that general law enforcement services in the Ottoman Empire were carried out by military organizations and by those reserved for law enforcement services within these organizations. Organizational charts and structures related to security and public order in Turkish public administration have also differed periodically depending on public needs. While required structural transformations have been implemented within the Turkish plural general law enforcement system, which has hybrid capabilities, depending on public needs, currently,



Özgün Araştırma Makalesi (Original Research Article)

Geliş/Received: 09.02.2019

Kabul/Accepted: 29.04.2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.17336/igusbd.524821>

* Bu makale, Prof. Dr. Nail Öztaş danışmanlığında hazırlanan ve Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 2019 yılında kabul edilen "Çoklu Kolluk Sisteminin Yönetimi" başlıklı doktora tez çalışmasından üretilmiştir.

** Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Ankara, Türkiye, E-posta: alperbilgic@yahoo.com,

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-1918-2233>

the system has been experiencing a re-institutionalization period. Within this study, which addresses the institutionalization adventure of the hybrid structure of the Turkish plural general law enforcement system, the impacts of transformation in the security sector in Turkey on its plural general law enforcement system are examined in the context of institutionalization, presenting a general framework for the development and structure of the Turkish law enforcement organizations.

Keywords: Institutionalization, Hybrid Threats, Plural Law Enforcement System, Law Enforcement Organization with Military-Status, Gendarmerie, Police, Coast Guard

Giriş

Devlet denilen yapılanma, insanların toplumsal yaşantılarına ve ilişkilerine bir düzen getirme arayışlarının bir sonucudur. Devletin yürüttüğü faaliyetler, devleti meydana getiren unsurlardan egemenlik hak ve yetkisine dayanarak, ülkesi üzerinde yaşayan insan unsurunun devletle ve birbirleriyle ilişkilerine bir düzen getirmeyi amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, devletin tüm eylemlerinin temel amacı kamu düzenini sağlamaya yöneliktir (Akman, 1988, s.32). Bu amacın gerçekleşmesi, gerektiğinde zor kullanmayı da içeren kolluk görevini doğurmaktadır. Kolluk kavramı çerçevesinde, kamu düzeni, toplumun dışsal konumunu, diğer bir deyişle maddi yönünü gösteren, toplumun huzur, sağlık ve güvenlik içinde olması halidir. Devletin görevi; söz konusu temel amaca ulaşmak için devlete tanıdığı varsayılan güçle bireyleri ve bu bireylerden oluşan insan unsurunun tamamını tehlikelerden korumak için, hukuk düzeni içerisindeki yetkilere dayanarak, gerektiğinde kamu özgürlüklerine sınırlamalar koyması, görevlendirdiği belli makam ve kişileri yetkilendirerek gerek görülen örgütleri kurup eylemli tedbirler alması ve bunları denetlemesidir. Kolluk terimi, "kamu makamları (otoriteleri) tarafından, kamu düzenini sağlamak amacıyla, kamu özgürlüklerine konulan sınırlamalar(1)" ifade etmektedir (Giritli, Bilgen & Akgüner, 2008, s.919). Kolluk kelimesi, idari bir faaliyeti tanımlamak için olduğu kadar, bu faaliyeti yürüten görevlileri tanımlamak için de kullanılmaktadır (Doğan, 2005, s.6; Durmuş, 2014, s.23; Sezer, 2010, s.41; Tosun, 2013, s.20; Yılmaz, 2011, s.41). Devlet denilen yapılanma, idari faaliyetlerini kurduğu teşkilatlarla yürütmektedir. Bu kapsamda, kolluk faaliyetlerine ilişkin görevlere kolluk görevi, bu görevleri yeri getiren örgüte kolluk teşkilatı, bu örgütün söz konusu görevlerini icraya özgülenen görevlilere de kolluk görevlileri denir.

Hukuki anlamda bir eylem olarak kolluk, suç ve suçlulukla ilgili etkinliklerde güdülen amaca göre "adli" ve "idari" kolluk olarak ayrılmaktadır. "İdari kolluk" terimi, suç işlenmesini önlemek ve kamu düzenini bozulmadan önce korumak için yapılan etkinlikleri tanımlarken, "adli kolluk" terimi ise bir suç işlendikten sonra, kamu düzenini bozan suçları ve bunları işleyenleri ortaya çıkartarak, suçluların yakalanıp cezalandırılmalarını sağlamak üzere önceden belirlenmiş otoritelere teslim etmek için yapılan etkinlikleri tanımlamaktadır (Giritli, Bilgen & Akgüner, 2008, s.920; Bucaktepe, 2008, s.57). Kamu düzeninin devamını sağlamayı hedefleyen idari kolluk önleyici kolluk hizmetlerini kapsar (Akçe, 2006, s.16; Okay, 2009, s.32; Özay, 2013, s.950).

Kolluk örgütlerinin yapıları, statüleri ve kullanımlarına yönelik birbirinden farklı yönde görüşlere rastlanılmaktadır. Melez kolluk modelindeki jandarma-tipi kolluk örgütlerinin askeri niteliklerinden arındırılması ve "sivil" polis yapısı ile bütünleştirilmesini savunan görüşlere rastlanılmaktadır (Gobinet, 2011, s.33). Kentleşme oranının artması, kent dışı yaşamda azalma ve güvenlik hizmetlerinde özelleştirme eğilimi sonucunda jandarma-tipi kolluk modelinin hizmetlerine ihtiyacın kalmayacağı görüşünü savunanların olduğu bilinmektedir (Gobinet, 2011, s.34-35). Öbür taraftan,

jandarma-tipi kolluk modelinin çağdaş suç ve güvenlik meseleleriyle mücadelede geçerli bir çözüm olarak kalacağı görüşünü savunanların olduğu bilinmektedir (Gobinet, 2011, s.36). Merkezci bir devlet yönetim yapılanması içerisinde tüm yetkilerin ve sorumlulukların bir kolluk örgütü elinde birleştirilerek istenenden fazla güçlenebilecek tek bir kurum yaratmak yerine, dengeleyici bir öge olarak çok yönlü kullanım imkânı yaratan bir kurumun daha olması gerektiğini savunanların olduğu bilinmektedir (Gobinet, 2011, s.37; Conforti, 2011, s.239).

Yapılan alanyazın incelemelerinde; Türkiye'de kamu yönetimi alanında hazırlanmış çalışmalarda, Türkiye idari yapılanması içerisinde çoklu genel kolluk sistemi uygulamasıyla, kolluk kuvvetlerinin askeri niteliklerinin korunmasının genel kolluk hizmetlerinin yürütülmesine etkileri üzerine yapılan analizlerin kısıtlı olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmaların ise çoğunlukla kolluk hizmetlerini yürüten örgütlere ilişkin mevzuat temelli kısıtlı değerlendirme ve incelemeler olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, örgütlenmeleri, teçhizatları, eğitimleri ve farklı görevlere hazır bulunuşluk seviyeleriyle, melez kolluk örgütlenmelerinin, savaş ve barış dönemleri ile bu dönemler arasındaki geçiş süreçlerinde, basit ve hızlı şapka değişimleriyle bir acil durum yönetimi vasıtası olarak faydalılığını ortaya koymaya çalıştığından bu çalışma önem arz etmektedir.

Çalışmanın amacı; 21'inci asrın karmaşık güvenlik ortamında Türkiye'deki jandarma-tipi melez örgütleri içeren melez yapıdaki çoklu kolluk sisteminin kurumsallaşma serüvenini incelemektir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'deki askerî statülü kolluk teşkilatlarının gelişimine ve yapılanmasına ilişkin genel bir çerçeve sunulacak, müteakiben Türkiye'de güvenlik sektöründeki dönüşümün çoklu kolluk sistemi üzerindeki etkileri ve sonuçları kurumsallaşma bağlamında incelenecektir.

Çalışma kapsamında; kurumsallaşma kavramı çerçevesinde, yukarıda belirtilen amaca uygun olacak biçimde, genel idari kolluk kuvvetlerinin genel görevleri, yetkileri ve sorumlulukları açısından farklılıkları da ortaya konmaya çalışılacaktır. Ancak, genel kolluk örgütleri dışındaki kolluk örgütlenmeleri kapsam dışında tutulmuş olup, genel kolluk dışındaki mevzuatta öngörülen özel idari kolluk ve genel kolluğa yardımcı kuruluşlar ele alınmayacaktır. Genel kolluk teşkilatlarının mevki genişliklerinin bir yönünü oluşturan bütçe kaynakları da Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan ödenek cetvelleri çerçevesinde incelenecektir. Bu kapsamda, bütçe gerçekleştirmeleri açısından 2015, 2016 ve 2017 yılları dikkate alınacaktır. Ayrıca, konuya farklı bir bakış açısı ve derinlik katmak için, Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2013-2017 yılları arasındaki Yaşam Memnuniyeti Araştırmaları verilerine bağlı olarak, Türkiye'de uygulanan çoklu genel kolluk sisteminin genel zabıta etkinliklerinin yerine getirilmesine etkisi incelenecektir.

Çalışmada, nitel araştırma anlamında, ilgili hukuki mevzuat taraması ve belge incelemesi yoluyla, betimleme yöntemi; nicel araştırma anlamında genel kolluk örgütlerine ilişkin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ödenek cetvelleri ile TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırmaları verilerinin konuya uygun analiz sonuçları kullanılacaktır. Bu çalışmada karşılaşılan en önemli sınırlılık, bu alanda hazırlanıp yayımlanan ve erişim sağlanabilen bilimsel nitelikli çalışmaların görece azlığıdır.

Altı bölüm halinde aktarılacak bu çalışmanın, ilk bölümünde genel idari kolluk hizmetlerinde tekli ve çoklu sistemlerin tanımlanması, ikinci bölümünde Türkiye'de genel idari kolluk hizmetinde uygulanan çoklu sistemdeki örgütlerin genel tarihi gelişimi, üçüncü bölümünde söz konusu örgütlerin temel nitelikleri, dördüncü bölümünde aralarındaki ilişkiler ve eş güdüme ilişkin konulara değinilecektir. Çalışmanın beşinci bölümünde Türkiye'de genel idari kolluk hizmetinde uygulanan çoklu sistemin kurumsallaşma kavramı üzerinden değerlendirilmesi yapılacaktır. "Sonuç" başlıklı altıncı ve son bölümde ise genel değerlendirme yer alacaktır.

Genel İdari Kolluk Hizmetlerinde Tekli ve Çoklu Sistemler

Dünya üzerinde Afrika kıtasından Amerika kıtasına, Asya kıtasından Avrupa kıtasına uzanan bir düzlemde, ülkelerin idare şekillerine bağlı olarak değişik uygulamalar görülmekle birlikte, diğer iç güvenlik örgütlerinin yanında, bir tür askeri yapıda ve askeri disiplinle yapılandırılıp idare edilen iç güvenlik teşkilatları olduğu bilinmektedir: Çin Halk Cumhuriyeti Silahlı Polis Kuvvetleri Komutanlığı, Fransa Millî Jandarma Genel Direktörlüğü, Kanada Kraliyet Atlı Polisi (Jandarması) ve Fas Kraliyet Jandarma Komutanlığı ve benzeri örnekler verilebilir (Jandarma Genel Komutanlığı, 2012, s.V-VII; SNHPG, 2016, s.5). Fakat ülkelerin yönetim biçimlerine bağlı olarak bazı ülkelerde farklı siyasi idare seviyelerinde değişik yapıda teşkilatlandırılıp yönetilen iç güvenlik teşkilatları olduğu da bilinmektedir: Federal polis, federe devlet polisi, şehir polisi ve benzeri örnekler sayılabilir. Bu anlamda, dünyada iç güvenlik örgütlerinin yapılanmaları bakımından ülkeler arasında olduğu kadar ülkelerin kendi içinde de farklı uygulamalar olduğu görülmektedir. Bu manada, aslında dünyada tekil bir kolluk örgütlenmesi olmadığı ileri sürülebilir. Ancak, kolluk teşkilatlarının yapısal farklılıklarına rağmen kolluk sistemlerinin nitelikleri açısından bir sınıflandırma yapılabileceği değerlendirilmektedir.

Alanyazında, "tehlikenin önlenmesi" ve "kamu düzeninin sağlanması" görevlerinin yüklendiği makamların sayısına göre kolluk sistemlerinin sınıflandırılabilirdiği görülmektedir (Yenisey, 2015, s.348). Söz konusu görevlerin tek bir makama verilmiş olması durumunun "teklik sistemi", ayrı ayrı makamlara verilmiş olması durumunun da "ikilik sistemi" olarak kabul edildiği görülmektedir (Yenisey, 2015, s.348). Bu yaklaşım, idari işlemin gereğini yerine getiren aktörler olarak genel yetkili kolluk örgütleri açısından farklılaşmayı tam ele almadığı için bu çalışma kapsamındaki çoklu genel kolluk sistemini açıklamak için kullanılamayacaktır. İdari örgütlenme içerisinde genel kolluk kuvvetlerinin çoklu yapılanmasının "askeri statülü" ve "sivil statülü" örgütlerden oluşması durumu üzerinden bir tanımlama yapılabileceği değerlendirilmektedir. Bahse konu "sivil statü" terimi bir teşkilatın "askeri statüsü olmamasını" tanımlamak için kullanılmıştır. "Askeri statü" terimi idari yapılanma içinde genel kolluk örgütünün yasal askeri niteliğinin olması şeklinde kabul edilmiştir. Yasal askeri nitelik terimi ise, bir genel kolluk teşkilatına kanunlarda askeri görevler yüklenmesi ve yapılanmasının askeri öğeler içermesi olarak tanımlanmıştır. Çoklu genel kolluk sisteminin uygulanması; genel zabita hizmetlerinin bu tür statü (nitelik) farkı olan örgütler tarafından yerine getirilmesi olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, genel kolluk sisteminin "çoklu" olması, idari yapılanma içinde genel kolluk hizmetlerinin askeri niteliği olan ve olmayan birden fazla örgütten oluşan kuvvetlerle eş zamanlı sunulması durumunu ifade etmektedir (Doğan, 2010, s.23; Tosun, 2013, s.22). Ayrıca, genel kolluk sisteminin "tekli" olması ise genel kolluk hizmetlerinin, bu tür statü farkı olmayan tek tip örgütlenmeden, diğer bir deyişle askeri statüsü olmayan örgütlerden, oluşan kuvvetlerle sunulması durumunu ifade etmektedir (Doğan, 2010, s.23; Tosun, 2013, s.22).

Türkiye'de Genel İdari Kolluk Hizmetinde Çoklu Sistemin Genel Tarihi Gelişimi

3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'na göre "Umumi zabta: Silahlı bir kuvvet olan (polis) ve (jandarma) dır" şeklinde ifade edilmiştir. Ancak, Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'ne göre genel kolluk terimi, İçişleri Bakanlığı'na bağlı jandarma, sahil güvenlik ve polisi" işaret ettiğinden ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nda açıkça sahil güvenlik teşkilatının "silahlı bir genel kolluk kuvveti" olarak belirtilmesinin yanında kendisine tanınan kamu gücünü ve yerine getirmesi öngörülen kamu hizmetleri de göz önünde bulundurduğumuzda, Sahil Güvenlik

Komutanlığını da Türkiye'de genel kolluk kuvvetleri arasında saymak gerekmektedir (Mutlu, 2006, s.11).

Türk kolluk tarihi kökeninde belli bir döneme kadar tamamen askeri tarih içinde değerlendirilebilir (Alyot, 1947, s.9). Bu duruma kolluğun askeri yönetim altında birliği dönemi denebilir. Türk devlet yönetimi anlayışı içerisinde hükümdarlardan, tebaanın tehlikelerden korunması ve güvenliğinin sağlanması beklenmektedir (Turan, 2002, s.399; Koca, 2002a, s.323; Koca, 2002b, s.475). Hükümdarlar söz konusu sorumluluklarını kurdukları devlet teşkilatında görevlendirdikleri kişiler yoluyla yerine getirmektedir. Türklerin İslam medeniyetine girişleriyle birlikte, toplumsal yaşamlarının diğer alanlarında olduğu gibi, zabıta örgütlenmesinin de bu değişimden etkilendiği söylenebilir. Ülke sınırlarının genişlemesiyle devlet örgütlenmesinin de büyüdüğü, bunun neticesinde idare aygıtında dönemin gerektirdiği değişikliklere, dolayısıyla iç ve dış güvenliği sağlamak için dayanılan askeri kuvvetlerde de yeniden yapılandırmalara gidildiği anlaşılmaktadır. Fetih dönemlerinin gereği, asker-devlet yapılanmasının görüldüğü Osmanlılarda, askeri örgüt üyelerinin bir kısmının aynı zamanda mülki teşkilatın da bir parçası olmaları, askeri amirlerin aynı zamanda kolluk işlerinden de sorumlu olmaları beklendik bir durumdur. Bu anlamda, ilk dönemlerde ülkede ve özellikle başkentte kolluk hizmetlerinin, bir ordu modeli olarak oluşturulan yeniçerilere dayandığı (Alyot, 1947, s.37); taşrada asayiş teşkilatının, tımarlı sipahi denilen sistem içindeki görevlilerden oluştuğu bilinmektedir (Alyot, 1947, s.41). Devletin sınırlarındaki genişleme mülki taksimatın da değişmesine neden olduğundan, bu değişikliklerle sisteme farklı aktörlerin katılımı kolluk teşkilatını ve idaresini de karmaşıktırdı. İstanbul'un fethiyle, Osmanlılarda kolluk yönetiminde yeni bir devir başlamış oldu. İstanbul şehri ayrı ayrı mıntikalara bölünerek farklı teşkilatların sorumluluğuna verilmesiyle kolluk teşkilatlanmasının farklılaştırılmıştır. Bu farklılaşmanın, Osmanlı devlet merkezinin buraya taşınmasına bağlı olarak, Anadolu'dan gelen göç dalgasının şehrin nüfusunu artırmasıyla ilişkili olduğu söylenebilir (Alyot, 1947, s.45). Bu dönemde Osmanlı başkentinde ücretli halk tarafından karşılanan ve yeniçerilerin savaş durumunda orduya katılmayan belirli bir kısımdan seçilen "kollukçular" tarafından asayiş görevleri yerine getirilirken, taşrada arazi idare sistemine bağlı kolluk örgütlerinin genel anlamda korunduğu söylenebilir (Alyot, 1947, s.47).

Bu değişim içinde, ordu teşkilatından ayrı bir genel kolluk örgütü kurulmasının da zaman içinde ihtiyaca bağlı olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak, bu kolluk örgütünün de askeri nitelikli olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Türk Jandarma Teşkilatının kuruluşu Tanzimat dönemine dayandırılmakla birlikte, o dönem adına jandarma denmese bile jandarma-tipi bir kolluk örgütünün kurulmasına yönelik çabaların Tanzimat Fermanı'nın ilanından önce de olduğu; dönemin Avrupa devletlerindeki jandarma teşkilatları hakkındaki değerlendirmelere dayalı olarak, bir lâyhada Osmanlı Devleti'nde de uygun bir isim altında kurulmasının teklif edildiği anlaşılmaktadır (Özcan, 2013, s.176). İlk dönem nasıl uygulandığı hakkında yeterli bilgi olmasa da, 1845 (H. 1261) yılında bir düzenlemeyle, "Tophane-i Amire Müşiri"ne bağlı "polis" ismiyle bir zaptiye teşkilatının kurulduğu bilinmektedir (Akman, 1988, s.71; Alyot, 1947, s.72; Lévy-Aksu, 2017, s.171). Böylece, polis terimi Türk kolluk teşkilatlanması literatürüne girmiştir. Bu dönem itibarıyla, kolluk görevlerini; merkezde temel olarak seraskerlik, intisap ağalığı ve polis adı verilen teşkilatların, taşrada ise sipahilerden oluşan zaptiyelerle ülkenin birçok yerinde kurulmuş olan Asakiri Mansure alaylarının yerine getirdiği bir sistemin oluştuğu görülmektedir (Alyot, 1947, s.79).

Osmanlılarda; 1846 yılına kadar, aralarında tam bir emir komuta birliği olmayan, karmaşık ve farklı makamlara bağlı teşkilatlardan oluşan bir kolluk örgütlenmesi oluştuğu anlaşılmaktadır. Ancak, 1846 (H. 1262) yılında Zaptiye Müşiriyeti'nin kuruluşuyla başlayan "Tevhid-i Zabıta Devresi"nde (kolluğun birliği dönemi), bu

müşiriyet hem başkentte hem de taşrada ve hem polis (Tophane Müşirliği) hem de jandarma (Asakiri Zaptiye) teşkilatları üzerinde kolluk hizmetlerinin yönetiminden sorumlu tek yetkili makam haline gelmiştir (Akman, 1988, s.71; Alyot, 1947, s.80; Lévy-Aksu, 2017, s.171; Sönmez, 2012, s.2856). Ancak, 1879 (H. 1296) yılında Zaptiye Müşiriyeti kaldırılıp yerine Zaptiye Nezareti kurulduğunda asakiri zaptiye (jandarma), Jandarma Dairesi üzerinden Seraskerliğe bağlandığınan, kolluğun birliği dönemi bitmiş oldu (Akman, 1988, s.71; Alyot, 1947, s.81; Lévy-Aksu, 2017, s.175). 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanından sonra, ilk yıl, yöneticilerinin değiştirilmesi suretiyle ıslahına çalışılan Zaptiye Nezareti 1909 yılının başlarında kaldırılmıştır (Alyot, 1947, s.487). Bu teşkilat ve polis işlerinin yönetimi, Polis ve Jandarma Müfettişi Umumiysi namıyla, 31 Mart Vakası nedeniyle kentte bulunan Hareket Ordusu'ndan bir komutanı emrine verilmiştir (Alyot, 1947, s.488). Bu kısa dönem, askeri bir makam altında kolluğun birliği dönemi olarak düşünülebilir.

1909 (H. 1327) yılında "İstanbul Vilâyeti ve Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti Teşkilatına Dair Kanun" ile ülkedeki tüm polis müdürlüklerini kapsayan ve doğrudan dönemin Dâhiliye Nezaretine bağlı bir daire olarak Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nin kurulduğu bilinmektedir (Akman, 1988, s.72; Alyot, 1947, s.489; Lévy-Aksu, 2017, s.231). 1912 (H. 1330) yılında Jandarma Muvakkat Kanunu'yla askerî eğitim ve disiplin yönünden Harbiye Nezaretine ve kolluk hizmetlerine ilişkin konular yönünden Dâhiliye Nezaretine bağlanan Umum Jandarma Komutanlığı'nın hem mülki hem de askeri iki ayrı makama bağlılık durumu ortaya çıkmıştır (Alyot, 1947, s.283). Bu durum, Umum Jandarma Komutanlığının 1919 yılında yayımlanan bir kararnameyle "her türlü umur ve muamelatıyla" Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmasına kadar sürmüştür (Akman, 1988, s.97; Alyot, 1947, s.287). 1920 yılında Türkiye Büyük Millet Meclis'inin kurulmasıyla Ankara'da millî hükümet, İstanbul'da ise Osmanlı hükümetinden oluşan bir yapı meydana gelmişti. Osmanlı Dönemi mevzuatı millî hükümet tarafından tamamıyla yürürlükten kaldırılmadığından, jandarmanın "her türlü umur ve muamelatıyla" bağlılığının millî hükümet içerisinde Dâhiliye Vekâletine geçtiği kabul edilebilir (Başa, 2013, s.314). Türk Kurtuluş Savaşı'na aktif olarak katılan jandarma personelinin mevcudu azaldığından, ülkenin "iç güvenliğini ve genel asayişini sağlamak" için 1921 yılında Müdafaa-i Milliye Vekâletine (Milli Savunma Bakanlığına) bağlı jandarma müfrezeleri kurulmuştur (Alyot, 1947, s.329). Bu durum bir kısmı Dâhiliye Vekâletine bir kısmı da Müdafaa-i Milliye Vekâletine bağlı olan parçalı yapıda bir jandarma teşkilatı meydana getirmiştir. Aynı yıl içinde "Seyyar Jandarmanın Lağvı Hakkında Kanun" ile söz konusu müfrezeler kaldırılarak, jandarma birlikleri Dâhiliye Vekâleti altında yeniden bir bütün haline getirilmiştir (Başa, 2013, s.592).

1930 yılında yayımlanan ve jandarmayı "askerî bir inzibat kuvveti" olarak tanımlayan 1706 sayılı "Jandarma Kanunu", jandarma teşkilatının Cumhuriyet dönemindeki ilk köklü yasası olmuştur (Akman, 1988, s.98; Alyot, 1947, s.358; Başa, 2013, s.357). 1706 sayılı kanunla jandarma; askerî eğitim ve disiplin konuları yönünden Büyük Erkânî Harbiye Reisliğine, silâh ve mühimmat, seferberlik ve seferde ordu emrine girecek birimlerin maaş, iase, giyim ve teçhizatı ile her türlü masraflarının karşılanması bakımından Millî Müdafaa Vekâletine ve kolluk işleri ile diğer bütün işlemler bakımından Dâhiliye Vekâletine bağlanmıştır (Alyot, 1947, s.360). Böylelikle, Umum Jandarma Komutanlığı'nın üç ayrı makama bağlılık durumu ortaya çıkmıştır. 1983 yılında 2803 sayılı "Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu" adıyla yayımlanan ve jandarmayı "askerî bir inzibat kuvveti" ve "Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası" olarak tanımlayan kanun, jandarmayı; Silahlı Kuvvetlerle ilgili görevleri ile eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığına, kolluk işleri ile diğer bütün işlemler bakımından İçişleri Bakanlığına bağlamaktaydı. 1937 tarihinde, ülkede polis teşkilatlanmasını yeniden düzenlemek üzere, 3201 sayılı "Emniyet Teşkilat Kanunu" çıkarıldı (Akman, 1988, s.72).

3201 sayılı Kanun'da, jandarmanın ve özel zabıta teşkilâtının kendi kanunlarına tabi olduğu açıkça belirtilmiştir. 3201 sayılı Kanun'da, Dâhiliye Vekili'nin ülkenin genel emniyet ve asayiş işlerinden sorumlu olduğu ve söz konusu işleri Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve gerektiğinde diğer tüm kolluk örgütleri aracılığıyla yerine getireceği, gerektiğinde İcra Vekilleri Heyeti kararıyla ordu kuvvetlerinden de yararlanacağı ifade edilmektedir.

Bu arada, Sahil güvenlik teşkilâtının kökleri ise, kuruluş mantığı açısından Osmanlı dönemi gümrük muhafaza teşkilâtında görülmektedir. Gümrük muhafaza teşkilâtının 1859 yılında İstanbul'da "Rüsumat Emaneti" adıyla kurulduğu bilinmektedir (Alyot, 1947, s.849). Kurumsal evrim olarak nitelendirilebilecek bir süreç içinde, "Rüsumat Emaneti" önce askerleştirilmiş sonra da 1932 yılında "Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı"na dönüştürülmüştür (Alyot, 1947, s.849-850). Temel olarak ülkenin karasularının emniyet ve koruması ile deniz kaçakçılığının önlenmesi, izlenmesi ve soruşturulması için kurulduğu anlaşılan komutanlık 1956 yılında kaldırılarak, bu görev ve yetkileri "Jandarma Umum Kumandanlığı"na devredilmiştir (Akman, 1988, s.98). Sahil Güvenlik Komutanlığının, 1982 yılında ülkenin tüm sahillerinin, karasularının ve iç sularının güvenliğinin temini ve deniz yoluyla yapılan kaçakçılığı önlemek üzere Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde silahlı bir güvenlik kuvveti olarak kurulduğu anlaşılmaktadır (Akman, 1988, s.99). Fakat bu kolluk kuvveti 1985 yılına kadar Jandarma Genel Komutanlığına bağlı olarak görev yapmıştır.

Genel anlamda kurulmalarından itibaren askeri nitelikli kolluk örgütlerinin, tarihsel süreç içinde varlıklarını korumakla beraber, kurumsal bağlantılılıklarının değiştirilmesiyle sürekli bir yeniden kurumsallaşma süreci yaşadıkları değerlendirilmektedir. Nihayetinde, 2016 yılında 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle (KHK), 2803 sayılı "Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu" ve 2692 sayılı "Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu"nda yapılan değişiklikle silahlı birer genel kolluk kuvveti olarak tanımlanan jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının tamamen İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduğu hükmü getirilmiştir. Diğer bir deyişle, tarihin tekrerrüyle, yeniden "Tevhid-i Zabıta Devresi" (kolluğun birliği dönemi) olarak adlandırılabilir bir dönem başlamıştır. Bu değişikliğin Türkiye'deki genel kolluk yapılanması içerisindeki örgütleri yeniden kurumsallaşma sürecine soktuğu değerlendirilmektedir.

Türkiye'de Genel İdari Kolluk Hizmeti Yapan Kuruluşların Nitelikleri

Türkiye'de jandarma ve sahil güvenlik örgütleri, 2016 yılındaki değişiklikten sonraki halleriyle mevcut teşkilat kanunlarına göre birer "silahlı genel kolluk kuvvetidir" (2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu md.3; 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu md.2). 2016 yılında yapılan değişikliğe kadar, kendi teşkilat kanunlarında jandarma silahlı askeri bir kolluk kuvveti olarak tanımlanmışken, sahil güvenlik Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde olan silahlı bir güvenlik kuvveti olarak tanımlanmıştı. Söz konusu değişiklikten sonra, jandarma ve sahil güvenlik örgütleri sadece ve tamamen İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görevini yürütmektedir. Ancak, gözlemlenen fiili duruma göre, söz konusu örgütlerde; askeri jargonu kullanmaya, üniformalarında askeri bröve ve rozetleri kullanmaya, törensel ritüellerini askeri biçimde yapmaya ve askeri kıyafetlerle konuşlanmaya devam edildiğinden askeri bir örgüt kültürünün devam ettiği değerlendirilmektedir. Bu durumun, en azından jandarma teşkilatı için, terörle mücadelede ve kırsal alanda kendisine verilen görev ve sorumluluklar ile yeniden kurumsallaşma sürecinde ihtiyaç duyulan disiplini muhafaza etme çabasından doğduğu değerlendirilmektedir. Jandarma ve sahil güvenlik örgütleri kurumsal işleyiş bakımından, devletin hukuk düzeni çerçevesinde; mevzuatla kendilerine

verilen askeri görevleri de yürütmekte olup, askerî personelin tabi olduğu bazı kanunlar jandarma hizmetleri sınıfı² ile sahil güvenlik hizmetleri sınıfı³ personeli açısından geçerliliğini korumaktadır. Ayrıca, 668 sayılı KHK (md.13 ve md.26) ile teşkilat kanunlarında yapılan değişikliklere göre söz konusu örgütlerin personeli için; statü ve rütbelerine göre, aylık ve diğer mali ve sosyal hakları ile nasip ve terfi bakımından, askeri personelin tabi olduğu kanunlara ait hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir. Kısacası, söz konusu teşkilatların askerî örgüt kültürleri ve terbiyeleri devam etmektedir. Dahası, geçiş döneminin bir özelliği olarak "er ve erbaş ile askerlik yükümlüsü" personeli hâlâ vardır ve ayrıca 2019 yılı Ocak ayında yayımlanan 668 sayılı Cumhurbaşkanı Kararına göre Jandarma Genel Komutanlığına bahse konu personel kaynağı Milli Savunma Bakanlığı tarafından 2024 yılının Aralık ayı sonuna kadar, (1111 sayılı) Askerlik Kanunu hükümleri çerçevesinde, sağlanmaya devam edecektir. Söz konusu örgütlerin kuruluş ve kadroları ile konuş yerlerini düzenleme yetkisi İçişleri Bakanlığına aittir. Fakat teşkilat kanunlarında ifade edildiği üzere, bazı birliklerinin seferberlik ve savaş durumlarında Türk Silahlı Kuvvetlerinin bünyesindeki kuvvet komutanlıklarının emrine girecektir. Diğer bir ifadeyle, bağlı oldukları bakanlık bakımından sivil de olsalar, bazı özellikleri nedeniyle askerî niteliklerini korudukları değerlendirilmektedir. Bu durumun bahse konu örgütlerin teşkilat kanunları ve diğer mevzuatla kendilerine verilen askeri nitelikli görevleri ile tarihsel gelişimlerinde Türk toplumu içerisindeki sosyal statülerinden, konularından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Türkiye'de polisin 3201 sayılı teşkilat kanununda, diğer iki genel kolluk örgütünün teşkilat kanunlarındakinin aksine, polis örgütünün İçişleri Bakanlığına doğrudan bağlılığına dair açık bir ifade konulmadığı görülmektedir. Ancak eğitim, görev ve çalışma esasları ve şartlarıyla ilgili birçok konuda İçişleri Bakanlığınca yapılacak düzenlemelere, bazı işlemlerin İçişleri Bakanlığının denetim, teftiş ve iznine tabi olduğu açıkça belirtilmekle yetinilmiştir. Jandarma Genel Komutanlığının ve Sahil Güvenlik Komutanlığının kendi teşkilat kanunlarında ise "İçişleri Bakanlığına bağlıdır" şeklinde açıkça belirtildiği görülmektedir (2803 sayılı Kanun, md.4; 2692 sayılı Kanun, md.2). Bu durumun söz konusu askeri statülü genel kolluk örgütlerinin, Milli Savunma Bakanlığının değil İçişleri Bakanlığının düzenlemelerine tabi olduğunu vurgulamak için tercih edilmiş olabileceği değerlendirilmektedir. Nihayetinde, Türkiye'de askeri nitelikli olan ve olmayan kolluk örgütlerinin birlikte kullanımına dayalı melez bir yapılanmayı temel alan çoklu kolluk sistemi uygulanmaktadır.

Ulusal gereksinimlerin yanı sıra uluslararası gereksinimler de melez yapılara olan ihtiyaca işaret etmektedir. Genel anlamda melez tehdit tanımlamaları dinamizm, karmaşıklık ve eşzamanlılık unsurlarını temel almaktadır (Uziębło, 2017, s.7). Bu bağlamda, tek yönlü tekil bir teşkilatlanma, ulusal sınırların içinden ve dışından kaynaklanabilecek asimetrik tehditlerle yalnız başına mücadele etmekte yetersiz kalabilir. Melez tehditlerle mücadele kullanıma hazır melez yapılanmalara ihtiyaç doğurmaktadır. Söz konusu melez sistemlerin temel taşı melez kolluk örgütleridir. Silahlı Kuvvetler kapsamında tamamıyla ve sadece asker olan kuvvetler, bir çatışmanın ardından sivil suçlar ve suçlularla mücadele etmek için eğitilmemişlerdir ve tam olarak dengelenmemiş ortamlarda temel kolluk hizmeti sağlamaya uygun değildir (Armitage & Moisan, 2005, s.2; Demir, 2003, s.126). Bu tür ortamlarda, suçlularla ilgili işlemleri yapmak ve adaleti dağıtmak için başka yollar yoksa askeri yeteneklerden yoksun bir polis gücünün tek başına kullanımı da dengelenmiş koşullar yaratmaya yetmez (Armitage &

² 668 sayılı KHK md.22 ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na yeni bir hizmet sınıfı olarak eklenmiştir.

³ 668 sayılı KHK md.25 ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na yeni bir hizmet sınıfı olarak eklenmiştir.

Moisan, 2005, s.4; Demir, 2003, s.118). Uluslararası harekâtlarda çatışma sonrası geçiş döneminde karşılaşılan "güvenlik boşluğu", Michael J. Dziedzic'e göre; bu tür bir ortamda müdahale güçlerinin kamu güvenliği gerekliliklerini karşılamaya uygun olmamasını ifade eden "konuşlanma boşluğu", uluslararası kolluk unsurlarının kanun hükümlerini infaz etmek için gereken yeterlik eksikliği ifade eden "uygulama boşluğu" ve ev sahibi ülkenin kamu düzenini sağlamak için gereken temel işlevleri yerine getirme yeterliliğinden yoksun olmasını ifade eden "kurumsal boşluk" olgularının yan ürünüdür (Armitage & Moisan, 2005, s.7; Demir, 2003, s.121). Bu boşluğu dolduran aktörler olarak askeri nitelikli kolluk teşkilatları öne çıkmaktadır. Ulusal düzeyde bu nitelikte örgütler olmazsa gerektiğinde uluslararası ihtiyaçlar da karşılanamayacaktır.

Yerel seviyede yüksek ve düşük yoğunluklu çatışma arasındaki geçişken süreçte, kamu gücünün kolluk gücü ve askerî güç bakımından dengeli ve insan haklarının gözetilerek kullanımını gerektiren şartlarda, başta jandarma teşkilatının birimleri olmak üzere, polis teşkilatının bazı birimleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bazı birimleri tarafından PKK terör örgütü mensuplarına ve terör eylemlerine karşı, Türkiye'de kamuoyunda "Hendek Operasyonları" olarak bilinen, müşterek teröristle mücadele harekâtı gerçekleştirilmiştir. Bu örnek çerçevesinde, jandarma teşkilatının melez yapılanmasının, teçhizatı, donanımı ve eğitimi ile bu tür tehditlerle mücadelede sorumluluk üstlenmek ve güvenlik güçleri arasındaki yerel gayretleri koordine etmek için gerekli yeterliliklere sahip başat özellik olarak kendini gösterdiği değerlendirilmektedir. Hukuk düzeni içinde, özellikle şiddet içeren yaygın toplumsal olaylara müdahale ve teröristle mücadele harekâtı kapsamında verilen özellikli görev ve sorumlulukları üstlenen bir askeri nitelikli kolluk örgütünün mobilite, disiplin ve muharebe eğitimi kapsamında iyi işlev görmesini sağlayan olgunun örgütün melez yapısı ve yaygın konuş durumu olduğu değerlendirilmektedir. Kolluk imkânları ve askerî kabiliyetleri bünyesinde birleştiren askeri nitelikli kolluk örgütleri, kamu düzenini tesis ve idame etmek için önemli ve etkili bir acil durum yönetim vasıtası sağlamaktadır.

Türkiye'de Genel İdari Kolluk Kuvvetleri Arasında İş Birliği ve Eş Güdüm

3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'na (md.3) göre kolluk genel ve özel olarak iki kısma ayrılmakla birlikte, bunlar dışında ve kendi kanunlarına göre teşkilatlandırılıp görevlendirilmiş olan, genel kolluğa yardımcı kuruluşlar olarak sınıflandırılabilir kuruluştur ve görevliler de bulunmaktadır. Türkiye'de görev ve yetki alanları açısından birbirinden farklı birden çok makamın farklı alanlarda kolluk yetkisi bulunduğu ve hatta bazı durumlarda birden çok makamın aynı alanda kolluk görev ve yetkisi olabileceği de görülmektedir. Başka bir ifadeyle, devletin merkez teşkilatı içindeki bir özel kolluk makamı, genel kolluk makamı tarafından düzenlenen bir kolluk alanında da düzenleme yapabilmektedir. Fakat özel kolluk makamları, genel kolluk makamlarının koyduğu kurallardan daha hafif kurallar koyamazlar ve genel kolluk makamlarının koyduğu kuralları uygulamak zorundadırlar (Giritli, Bilgen & Akgüner, 2008, s.929). 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'na (md.24, md.25 ve ek md.4) göre, genel kolluk kuvvetleri olan polis ve polis teşkilatı bulunmayan yerlerde jandarma ve aynı şekilde teşkilatı kurulan yerlerde de sahil güvenlik, "hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, bir suçla karşılaştığında suça el koymak, önlemek, sanık ve suç delillerini tesbit, muhafaza ve yetkili zabıtaya teslim etmekle görevli ve yetkilidir" ve özel kolluk teşkilatı olan işlerde dahi ilgili teşkilata mensup memur bulunmadığı yerlerde bunlara ait kolluk işlemlerini yapmaya yetkilidir. Kısacası, bir karmaşa yoktur ve genel kolluk makamlarının düzenlemeleri esastır. Türkiye'de genel kolluk kuvvetleri İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan jandarma, sahil güvenlik ve polistir (3201 sayılı

Kanun, md.3; 2803 sayılı Kanun md.3; 2692 sayılı Kanun, md.2; Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği md.3).

"Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik" hükümlerine (md.3a) göre, vali, kaymakam ve bucak müdürleri il, ilçe ve bucakların emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya sorumlu olup bu yükümlülüklerini icra vasıtaları olan jandarma, polis ve teşkilatı olan yerlerde de sahil güvenlik komutan, müdür, amir veya memurları eliyle yerine getirirler. Söz konusu yönetmelikte (md.4b) ifade edildiği gibi "aynı işle mükellef bulunan" jandarma ve emniyet ile ve teşkilatı olan yerlerde de sahil güvenlik asayiş hizmetlerinin yerine getirilmesi için sürekli eş güdüm halinde ve "tek teşkilat gibi çalışırlar."

Genel kolluk kuvvetleri arasında iş birliği ve eş güdüm esastır. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'ne (md.65) göre, genel kolluk kuvvetleri arasında suç müdahale ve yardımlaşma esasları dairesinde herhangi birinin sorumluluk alanında herhangi bir suçla karşılaşan diğer bir genel kolluk kuvveti olaya müdahale etmek ve alanın esas sorumlusuna da haber vermek, onun istemi üzerine gerekli yardımı yapmakla yükümlü tutulmaktadır. Söz konusu yönetmelik ve diğer mevzuatta yer aldığı şekilde, bu gibi bir durumda, yardımcı müdahil kuvvet, olay yerinde soruşturma yapamaz, ancak alanın esas sorumlusu gelinceye kadar, durumu olduğu gibi koruyarak delillerin kaybolmaması için gereken önlemleri alır. Yardımcı müdahil kuvvet, olay yerinde el koyduğu nesnelere olay yerine gelen esas kuvvete bir alındı belgesiyle teslim eder, ancak esas kuvvetin makul bir sürede gelmemesi durumunda, adli kolluğun emri olan ilgili Cumhuriyet Savcısına haber vererek, onun talimatına göre hareket eder. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği ile Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'ne göre ilgili mülki amir, genel kolluk kuvvetlerinin birlikte çalışmalarına gerek duyulan durumlarda, faaliyete katılan icracı birimlerin komutasının hangi genel kolluk kuvvetine ait olduğunu belirler.

2803 sayılı Kanun'a göre jandarmanın genel görev alanı, polis görev alanı dışı olarak tanımlanmakla birlikte, temel olarak il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Fakat ana kentleşmeye yönelik hukuki düzenlemeler doğrultusunda, bazı illerde büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırlarının eşitlenmesi durumu doğmuştur. 2803 sayılı Kanun'a göre, polis veya jandarma görev alanı bir ilin veya ilçenin tamamını kapsayacak şekilde İçişleri Bakanı'nın kararıyla belirlenebilmektedir. Bu kapsamda, genel kolluk teşkilatlarının görev alanları hizmet gerekleri ile teçhizat, donanım ve personel olanakları yönünden yapılan değerlendirmeyle belirlenmektedir. Belediye sınırları içinde de olsa bir kentin meskûn alanlarına uzak bazı alanlar jandarmanın görev alanı; belediye sınırları dışında da kalsa bazı alanlar polisin görev alanı olarak belirlenebilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na (md.4 ve md.9) göre "il genel idaresinin başı ve mercii" olan vali, "ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur". Genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatı, ilde vali, ilçede kaymakam ve bucakta bucak müdürleri gibi mülki idare amirlerinin emri altındadır (Giritli, Bilgen & Akgüner, 2008, s.927). Bu doğrultuda, karmaşaya yer yoktur ve gerektiğinde eş güdümü sağlama makamı ilde validir. Aynı kanuna göre, ilçe seviyesinde bunu sağlayacak olan kaymakamdır (5442 sayılı Kanun, md.32).

Türkiye'de Genel Kolluk Hizmetlerinde Çoklu Sisteminin Kurumsallaşma Bağlamında Analizi

Bu çalışmada genel kolluk örgütlerinin oluşum ve kurumsallaşma sürecinde geçtiği aşamalar tarihsel bakış açısıyla ele alınmıştır. Ancak, daha sanayi dönemine tam

eriştiği söylenemeyecek Türk tipi örgüt yaşamında, sanayi sonrası toplumun yaşantılarına ait kavramlarla örgüt hayatını tanımlama zorluğu ortadadır. Popülasyon ekolojisi ile yeni kurumsal kuramın birbirine yaklaştığı noktalardan faydalanarak, genel kolluk teşkilatlarının kuruluş ve gelişim süreci yine de bir takım "kurumsallaşma kriterleriyle" (Başa, 2013, s.271) kıyaslanabilir.

"Kurumsal girişimci tarafından örgütün kurulması; adlandırılması; hukuken ve fiilen faaliyetlerine başlaması; çalışmalarına kesintisiz devam edebilmesi" kıstasına göre (Başa, 2013, s.271): Türk-tipi devlet teşkilatlanmasındaki diğer örgütlerde olduğu gibi genel kolluk kuvvetlerinin de (Sahil güvenlik teşkilatının varlığının Rüşumat Emaneti'ne dayandığı varsayımıyla) "kurumsal girişimcisi ve kurucusu", doğal olarak dönemin bürokratik yapılanmasının da yönlendirmesiyle, devletin mutlak hâkimi olarak görülen dönemin hükümdarı olmuştur. Söz konusu örgütlerin yukarıdan aşağı biçimlendirilmesinde, Avrupa'dan yapılan "kurumsal aktarmaların" etkili olduğu değerlendirilmektedir (Başa, 2013, s.271). Özellikle devletin geçirdiği bazı çalkantılı dönemlere rağmen kolluk örgütlenmelerinde uygulanan yeniden yapılanmalar "örgütlenme başarısı" olarak görülebilir (Başa, 2013, s.271). Bu teşkilatlar, kuruldukları devrin bürokratik ve siyasal işleyişi açısından meydana gelen işlevsel ve yapısal farklılaşmaya bağlı olarak, toplumsal bir gereksinimi karşılamak için oluşturulmuşlardır. Ancak, devletin diğer yapıları gibi, kolluk teşkilatlarının yaşam çizgilerinin, genel anlamda kuruluşlarından itibaren kurumsal bağlantılarında yapılan keskin ve ani değişimler, hatta dönem dönem açılıp kapanmaları nedeniyle inişli-çıkışlı bir seyir izlemiştir (Başa, 2013, s.271).

"Örgütün görev, yetki ve işleyişine yönelik temel hukuki düzenlemelerin yapılmış olması; özellikle görevlerinin ve amaçlarının açıkça belirlenmiş olması; belirlenen görevlere ve amaçlara uygun biçimsel bir örgüt yapısının oluşturulması; bu bağlamda teşkilat şemasının çizilmiş olması" kıstasına göre (Başa, 2013, s.272): Kolluk teşkilatlarının ilk kuruluş yıllarında, örgütsel anlamda askeri özellikte olanlar hariç, tam olarak biçimlendirilemediği değerlendirilmektedir. Askeri yapı esas alınarak teşkilatlandırılanların ise görev, yetki ve sorumluluk açısından nizamiye askerinden farklılaştırılmasının, devrin idari yapılanmasına ve gereksinimlerine de bağlı olarak, tam yapılmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, söz konusu örgütlerin kuruluşları arasında Avrupa'daki örneklerinin teşkilat yasalarından doğrudan tercüme yoluyla, siyasal ve toplumsal yapıya tam uyumlandırılmadan bir takım nizamnamelerle işin kotarıldığı anlaşılmaktadır. İlk dönemlerde devletin arazi yönetim modelinin, kolluk işlerinin yürütülme biçimini de belirlediği, kolluk hizmetlerinin kentleşmeye dayalı bir sistem olduğu değerlendirilmektedir. Ancak, dönemin ruhu gereği, kentleşmenin haricinde etkili olan bazı siyasal ve sosyal dinamiklerin varlığı da hissedilmektedir. Söz konusu örgütlerin görev ve yetkilerine ilişkin nizamnameler kuruluşlarından çok sonra, zaptiye teşkilatı için 1869 (H. 1286) yılında, polis teşkilatı için 1907 (H. 1325) yılında yayımlanmış olmakla birlikte (Akman, 1988, s.93; Alyot, 1947, s.186; Lévy-Aksu, 2017, s.178), bu durumun örgütlerin gelişmelerine engel olmadığı görülmektedir (Alyot, 1947, s.186). Askeri yapılanmanın bir parçası oldukları yakın zamana kadar teşkilat yasalarında açıkça vurgulanan askeri nitelikli kolluk örgütleri ile bu tür bir özelliği taşımayan kolluk örgütleri arasında, bir takım şartlara bağlı olarak yerine getirmeleri beklenen askeri görevleri, örgütlenme biçimleri ve örgüt kültürleri bakımından bazı farklılıkların olduğu gözlemlenmektedir. Aynı bakanlığa bağlı olmalarının bile mevcut durumda bu farklılığı ortadan kaldırmaya yetmediği değerlendirilmektedir.

"Örgütü yer aldığı kurumsal çevrede meşrulaştıracak kurumsal liderliğin oluşması; ayrıca uzman yönetim kadrosunun oluşturularak profesyonel yöneticilere örgüt yönetiminde yer veriliyor olması" kıstasına göre (Başa, 2013, s.272): Kolluk teşkilatlarının genel anlamda kuruluşlarından itibaren kurumsal bağlantılarında yapılan

keskin ve ani değişikliklere bağlı olarak inişli-çıkışlı bir seyir izleyen yaşam çizgilerinde, haliyle üst yöneticileri de değişmiş, bu durumun başlangıçta devletin mutlak hâkimi olan hükümdar haricinde örgütlerde kurumsal liderlik modelinin oluşmasına imkân tanımadığı düşüncesi oluşmuştur. 1900'lü yılların başlarında jandarma teşkilatı için Rumeli illerinden başlatılan ve başarılı olduğu değerlendirilen tensikatı (düzenlemeleri) ülkenin diğer vilayetlerine de yayma isteğine (Akman, N., 1988, s.95; Alyot, H.T., 1947, s.136, 268) ve aynı zamanda yabancı uzmanlara başvuruya polis teşkilatının da yeniden düzenlenmesi konularına (Lévy-Aksu, N., 2017, s.261) yönelik mevzuatın netleştirilmesi ve nitelik artırımı çabalarının, kolluğa kurumsal nitelik açısından daha kararlı bir yapı kazandırdığı anlaşılmaktadır.

"Örgütün toplum nazarında kurumsallığın bir işareti olarak görülen binalarının bulunması, iş görmesine imkân verecek uygun fiziki ortamın yaratılması" kıstasına göre (Başa, 2013, s.272): Osmanlı devrinden beri, dönemin başkentinde kolluk adı verilen karakollar bulunduğu bilinmektedir. Genel kolluk teşkilatlarının, Cumhuriyet dönemiyle beraber başkent olan Ankara'da merkez teşkilatlarına ait ana hizmet binaları ve ek hizmet binalarının olduğu bilinmektedir. Ayrıca, genel kolluk teşkilatlarının taşra örgütlenmesinin de hizmet birimleri ve bunların hizmet binaları bulunmaktadır.

"Örgütte personel bölümünün oluşturularak insan kaynaklarının temini ve örgütlenmesi; işe alma ve görevde yükselmelerin belirli ilke ve usullere bağlanması; çalışanlar açısından kurumsal bağlılığın sağlanması" kıstasına göre (Başa, 2013, s.273): 1900'lü yıllardaki tensikat (düzenleme) dönemiyle birlikte, mevzuatın netleştirilmesi ve nitelik artırımı çabaları, aynı zamanda kolluğa personel seçiminde de seçici davranıldığını göstermektedir. Söz konusu dönemde, jandarma için erbaşlardan yetiştirilen subayların yerine orduda iyi sicil almış subayların jandarmaya geçişi sağlandı (Alyot, 1947, s.140). Aynı dönemde polis teşkilatının reformu kapsamında, özellikle Fransız polis teşkilatından olmak üzere, yabancı uzmanlara başvurulduğu bilinmektedir (Lévy-Aksu, 2017, s.261). Bu gelişmelerin, çalışanlara seçkin bir örgütün üyesi olma anlamında kurumsal bağlılık oluşturma yönünde olumlu etki yaptığı kabul edilebilir. Ancak, söz konusu örgütlerin inişli-çıkışlı yaşam seyirlerinde, çok sık ve tutarsız tensikat uygulamalarının ve bunun yarattığı belirsizliklerin personelin kurumsal bağlılıklarını azaltan olumsuz bir etki yaratmış olabileceği de dikkate alınmalıdır. Mevcut durumda, genel kolluk örgütlerinin teşkilat kanunlarında ve ilgili yönetmeliklerinde, personel başkanlığı veya daire başkanlığı isimlerinde insan kaynaklarıyla ilgili iş ve işlemlerle ilgilenen birimlerin kurulduğu görülmektedir.

"Kurumsal çevrede bulunanlar tarafından örgütün vazgeçilmezliğinin vurgulanmaya başlanması; fazla verimli çalışmasa bile iyi niyetli işler yaptığının kamuoyu tarafından varsayılması" kıstasına göre (Başa, 2013, s.273): Ülke sathına yaygın kuruluşlarıyla, kamu düzeni bakımından üstlendikleri önemli güvenlik görevlerinin etkisiyle, genel kolluk teşkilatları her dönem devletin önemli kurumları olmuş ve olacaklardır. Söz konusu örgütlerin, kuruluşlarından itibaren kurumsal bağlantılarında ve teşkilat yapılarında yapılan çeşitli değişikliklere rağmen varlıklarını korudukları görülmektedir.

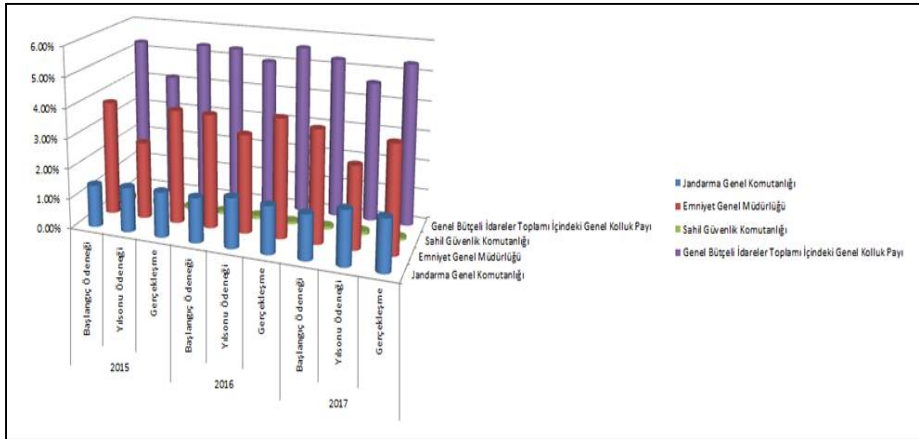
"Örgütün çalışanlarından bağımsız ve kendine özgü bir yaşamının ve kimliğinin oluşmaya başlaması, bu bağlamda örgütteki kişilerden çok daima örgütün ön plana çıkarılması" kıstasına göre (Başa, 2013, s.274): Emniyet ve asayiş hizmetleri açısından toplum hayatında bıraktıkları izlerinde, haber ve benzeri platformlarda yer alışı biçimleriyle, dışarıdan yapılan kişisel gözlemlerle genel kolluk örgütlerinin her birinin kendine özgü örgüt kültürlerinin bulunduğu, örgütlerin yöneticilerinin ziyade her birinin kendi alanlarında birer kurum olarak ön plana çıkarıldıkları kolayca görülmektedir. Genel kolluk örgütlerinin, örgütsel yaşamları özellikle Cumhuriyet dönemiyle beraber kesintisiz bir şekilde kavuşmakla beraber, son dönemde askeri nitelikte

olanlar için kurumsal bağlantılarda değişiklik bir kez daha meydana gelmiştir. Fakat bu durumun statü kaybına sebep olmadığı gibi, alışılmış algılanma tarzlarına da olumsuz etki yapmadığı değerlendirilmektedir. Genel kolluk teşkilatları, sahil güvenlik hariç, 1800'lerin son yarısından itibaren örgütsel kesintiye uğramamışlar, sadece kurumsal bağlantılılıkları ve dönem dönem de isimleri değiştirilerek kendilerine has nitelikleriyle varlıklarını sürdürmüşlerdir. Tarihi gelişim bölümünde de aktarıldığı gibi sahil güvenlik örgütü için süreç biraz daha farklı işlemiş olmasına rağmen, sonuçta askerileştirilen örgüt, nevi şahsına münhasır bir kolluk teşkilatı olarak varlığını sürdürmektedir. Genel kolluk teşkilatları, genel anlamda asgari müştereklerde buluşmaktadırlar. Ayrıca, durum gerektirdiğinde, askeri teşkilatla ortak faaliyetlerde onlarla aynı dili konuşabilen askeri nitelikli kolluk örgütlerinin bu nitelikten soyutlanmış olan örgütler için bir nevi tercüman oldukları değerlendirilmektedir.

"Örgütün iç işleyişine ilişkin genel kabul görmüş eylemler, yazılı ve sözlü kurallar ile alışkanlıkların oluşması; bunların nesilden nesile daha yeknesak bir biçimde aktarılarak her yeni kuşak meslek mensupları tarafından yeniden üretilmesi; değiştirilmeye kalkışıldığında ise bu girişimin dirençle karşılanması; bir bakıma kurumsal ve yapısal bir atalet içine girilmesi" kıstasına göre (Başa, 2013, s.274): Genel kolluk teşkilatlarının, diğer kamu çalışanlarından farklılaşmayı sağlayan ve kendi kurumlarına özgü kılık-kıyafetlerine ilişkin ayrı ayrı yasal düzenlemelerinin olduğu bilinmektedir. Genel kolluk görevlilerinin, genel kolluk yapılanmasına has davranış esaslarına uygun davranış sergilemelerini sağlamak ve sapma durumunda alınacak tedbirleri belirlemek için ortak disiplin kanunu bulunmaktadır. Türkiye'nin, pragmatizmin kurumsallaştığı örgütlenme geleneğinde, gelişmekte olan ülkeler sınıflandırmasında konumlanmasının örgütlerin kurumsallaşması sürecinde sürekli değişim ve çeşitlenmeyi tetikleyebildiği ileri sürülmektedir (Başa, 2013, s.98). Osmanlı döneminden beri Avrupa'dan yapılan örgütsel aktarmalar, eldeki bilinen yapı üzerine inşa etmeye dayalı askeri teşkilata eş biçimli bir kurumsallaşma süreci başlatmış, devlet yapılanması içinde güç merkezlerinin değişimi örgütlerde de kendini göstererek, kurumsal bağlantılılıkların değişimi biçiminde dönemin özelliğine göre "yeniden kurumsallaşma" (Başa, 2013, s.103) süreçleri yaşatmıştır. Örgütlerin, güç merkeziyle bir tür patronaj ilişkisinin olduğu ileri sürülebilir. Genel kolluk örgütlerinin açısından da durum böyle olmuştur. Cumhuriyet döneminde genel kolluk teşkilatları, örgütsel yaşam seyirleri daha kesintisiz bir şekilde kavuşmakla birlikte, askeri nitelikteki kolluk teşkilatları kurumsal bağlantılılıkları açısından son dönemde bir kez daha değişiklik yaşamıştır. Türk devlet geleneğinin patrimonyal eğilimlerinden ve değişim sürecinin hızından dolayı yapısal atalet içerisinde oldukları yargısı oluşmamaktadır. Ancak, bu dönemin de genel kolluk teşkilatları açısından, kuruluşlarından beri kanıksanmış olan bir tür "yeniden kurumsallaşma" süreci olduğu ileri sürülebilir. Son dönemde yapılan reform çalışmalarında, üst yönetici kadro bakış açısıyla, "ayrı ayrı kurumlar(ın) güçlen (mesi)" sağlanırken "kurumlar(ın) da kurallar gibi ayrı ayrı demokratikleş(mesi)" ve özellikle sivil-asker ilişkilerinde "formül olarak (...), güç dengelen(mesinin)" hedeflendiği anlaşılmaktadır (Haberturk.com, 2016). Ayrıca askeri nitelikli kolluk örgütlerinin İçişleri Bakanlığına tamamen bağlamanın "aynı zamanda gücün bölünmesi demek" olduğu vurgulanmaktadır (Ahaber.com.tr, 2016). Bu durumun, genelde iç ve dış güvenlik teşkilatları arasında, özelde iç güvenlik teşkilatları arasında bir "güç dengesini kur(maya)" (Hurriyet.com.tr, 2016) yönelik bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir. Bu yeniden kurumsallaşma sürecinde genel kolluk teşkilatlarının, yeni yönetim sisteminin aygıtlarının kurumsallaşma sürecine koşut biçimde şekilleneceği değerlendirilmektedir.

İki farklı türün etkileşim halinde bir arada yaşaması olarak özetlenebilecek simbiyoz (birlikte yaşam) teriminin, birbirleriyle ve çevreleriyle etkileşim halindeki yapılar olarak çoklu kolluk sistemi içerisindeki örgütlerin ilişkilerini tanımlamak içinde

kullanılabilir. Karşılıklı fayda birlikteliğine (mutualizm) dayalı ilişki biçimleri yararlı simbiyotik birlikteliklerdir (Çelik & Dönmez, 2017, s.304). Bu tür simbiyotik ilişki içinde olan her iki tür de etkileşimden karşılıklı fayda sağlamaktadır (Çelik & Dönmez, 2017, s.304). Kolluk teşkilatları kanunlarla kendilerine yüklenen görevlerini mevzuatta belirlenen iş birliği esaslarına göre yürütmektedir. Söz konusu örgütler, görevlerini yerine getirirken hem kamu kaynaklarını kullanmakta hem de kamu gücüne dayanmaktadır ve hem birbirleriyle hem devletin diğer organlarıyla hem de genel toplumla etkileşim halindedirler. Bu etkileşimde, kolluk teşkilatları birbirlerinin koordine edilmiş faaliyetlerinden, devlet bu faaliyetlerin sonucu kendisini meydana getiren insan unsurunun güvenlik ihtiyaçlarının karşılanmasından, genel toplum ise güvende olmak yönünden karşılıklı ve çok yönlü olarak faydalanmaktadır. Bu bakımdan, genel kolluk örgütleri arasındaki ilişkinin karşılıklı fayda birlikteliği (mutualizm) olduğu ileri sürülebilir. Ayrıca, ekolojik süreçler açısından, örgütler kendilerini destekleyecek kaynaklara gereksinim duymaktadır. Bu anlamda, "örgütün ulaşabildiği kaynaklara, bunların boyutuna, genişliğine" vurgu yapan "mevki genişliği" de bir örgütün varlığı için önemlidir (Öztaş, 2014, s.77). Bu bağlamda, genel kolluk örgütleri varlıklarını sürdürebilmek ve görevlerini yapabilmek için kamu kaynaklarını kullanmaktadırlar. Bu kapsamda, mevki genişliği kavramı bakımından, genel kolluk örgütlerinin bütçe kaynaklarının kıyaslaması yapılabilir. Genel kolluk teşkilatlarının bütçe kaynakları, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan ödenek cetvelleri ile ödeneklerin gerçekleşme durumunu ortaya koyan Maliye Bakanlığının yıllık genel faaliyet raporlarından gözlemlenebilmektedir (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2018). Bütçe gerçekleştirmeleri bakımından 2015, 2016 ve 2017 yılları incelendiğinde (Şekil 1), bütçe göstergeleri çerçevesinde, genel kolluk teşkilatları arasında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün en yüksek bütçe rakamlarına ulaştığı görülmektedir. Söz konusu yıllara ait bütçe göstergeleri kapsamında, genel kolluk teşkilatlarının "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" fonksiyonu için bütçe durumları ait olduğu yılın bütçe gerçekleştirmelerine kıyaslandığında, genel kolluk örgütlerinin bütçelerinin %80'inden fazlasını kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri olarak tanımladıkları alanlarda kullandıkları anlaşılmaktadır.



Şekil 1. Genel Bütçeli İdareler Toplamı İçindeki Genel Kolluk Payı

Genel kolluk örgütlerinin toplumla etkileşimlerini yansıtması bakımından, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Yaşam Memnuniyeti Araştırması verileri kullanılarak da basit bir değerlendirme yapılabilir. Ancak, Yaşam Memnuniyeti Araştırması anketinde sahil güvenlik örgütüne yönelik soru olmadığından, bu verilere göre sadece jandarma ve polis teşkilatları değerlendirilebilir. TÜİK verilerine göre hazırlanan aşağıdaki tabloda (Çizelge 1) 2013-2017 yılları arasında, belediye sınırları dışında ikamet edenlerin genel kolluğun asayiş hizmetlerinden "Memnun" ve "Çok Memnun" olma oranının, belediye sınırları içinde ikamet edenlerinkine kıyasla nispeten daha yüksek olduğu görülmektedir (TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2013-2017). Ancak, söz konusu oranların, belediye sınırları içinde ikamet edenler için de yeterince yüksek olduğu değerlendirilmektedir.

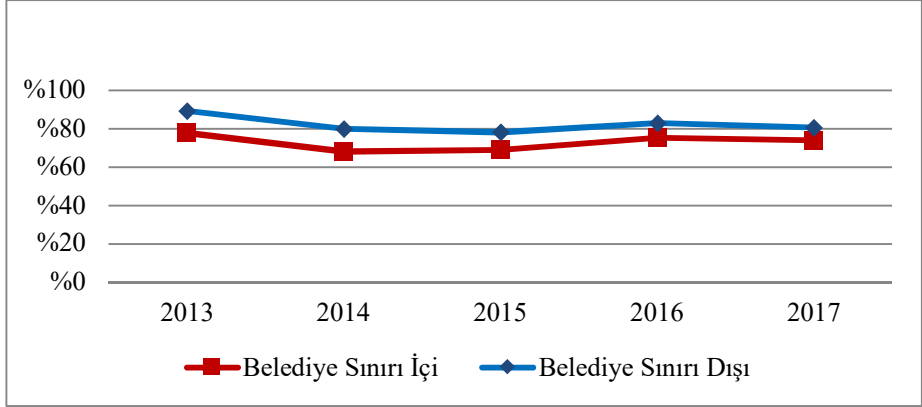
Belediye	Memnuniyet	2013	2014	2015	2016	2017
İÇİ	Çok memnun	4.60	3.60	4.00	4.70	3.10
	Memnun	73.30	64.60	65.10	70.50	70.80
	Orta	10.00	10.40	10.70	8.70	9.90
	Memnun değil	10.00	10.60	8.10	7.60	8.10
	Hiç memnun değil	2.20	3.20	2.30	1.30	1.40
	Fikri yok	-	7.60	9.80	7.20	6.80
DIŞI	Çok memnun	5.40	5.00	4.10	6.40	4.20
	Memnun	83.90	75.10	74.10	76.50	76.60
	Orta	6.20	2.70	4.70	2.80	4.90
	Memnun değil	3.60	4.00	1.80	2.50	4.00
	Hiç memnun değil	0.80	1.70	0.50	0.50	1.40
	Fikri yok	-	11.40	14.80	11.20	8.90

Çizelge 1. Asayiş Hizmetlerinden Memnuniyet Tablosu⁵ (%)

Askeri nitelikli kolluk örgütü olan jandarmanın hizmet sunduğu sorumluluk alanı çoğunlukla belediye sınırları dışındaki alanlardır. Belediye sınırları dışında ikamet eden vatandaşların jandarma bölgesinde yaşadıkları kabul edilebilir. Özet olarak, kıyaslama yapıldığında (Şekil 2), 2013-2017 yılları arasında, vatandaşların ikamet yerlerine göre, jandarma teşkilatının asayiş hizmetlerinden memnuniyet oranının nispeten yüksek olduğu söylenebilir. Ayrıca, söz konusu memnuniyet oranının, belediye sınırları içindeki alanlarda ikamet edenler için de yeterince yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle, söz konusu memnuniyet oranlarının, belediye sınırları içinde ve dışında ikamet eden vatandaşlar için yeterince yüksek ve olumlu olduğu değerlendirilmektedir.

⁴ Asayiş (güvenlik) hizmetlerinden memnun musunuz?

⁵ Çizelge 1'de sorulara cevap oranları, TÜİK'in ilgili yıl için fert ağırlıklandırma kriteri hesaba katılarak, yansıtılmaktadır.



Şekil 2. Asayiş Hizmetlerinden Memnuniyet

Philip Selznick'e göre, "örgütün çevreye uyuş şeklini yansıtan bir süreç" olan kurumsallaşma kapsamında, örgütün, amaçlarının kesinliğine ve üstlendiği işin teknik gerekliliklerine uygun biçimde uzmanlaşmasına bağlı olarak dışsal güçlerin etkisinden etkilenme düzeyi azalacaktır (Başa, 2013, s.48). Yeni kurumsal kuram bakış açısıyla, genel kolluk teşkilatlarının, dönemin gerektirdiği ussal gerekçelerle kurulmuş olsalar bile, "teknik yarar(lar)ının ötesinde" (Başa, 2013, s.63) toplumsal yaşamda yapıları ve uygulamalarıyla değer kazandıkları, toplumsal yaşam ve örgütlenme kültürü çerçevesinde kurumsallaştıkları ve kanunların ötesinde toplumsal algı yönünden meşruiyet kazandıkları ileri sürülebilir. Kolluk teşkilatlarının kuruluşları için zorunlu olan "yasal statü ve etkileri" kadar üstlendikleri kendilerine özgü sosyal rolleri nedeniyle "sosyal statüleri"nin de kurumsallaşma bakımından bir değeri vardır (Başa, 2013, s.56). Ancak, kurumsallaşma kapsamında, genel kolluk teşkilatları için, en azından bir kısmı için, DiMaggio-Powell'in "normatif", "öykünmeci" veya "zorlayıcı" bir eş biçimlilik sürecinin işleyip işlemeyeceği ya da bunların negatif ayıklanmaya maruz kalıp kalmayacakları ilerleyen zamanda görülecektir (Başa, 2013, s.63, 69).

Sonuç

Farklı nitelikte örgütler eliyle sunulmasına karşılık, genel kolluk hizmetlerinin idaresine ilişkin mevzuatta mülki ve diğer amirlerin yetki ve sorumluluklarının açık bir biçimde yer aldığı bilinmektedir. Bu açıdan çoklu genel kolluk sistemi bir görev, yetki ve sorumluluk çatışması doğurmamaktadır. Türkiye'de melez bir örgütlenme modeli olan çoklu genel kolluk sisteminde üst yönetici kadro bakış açısıyla kurumların ayrı ayrı güçlendirilerek, özellikle sivil-asker ilişkilerinde bir denge unsuru olarak konumlandırıldıkları değerlendirilmektedir. Bu açıdan, ülke içinde birden fazla genel kolluk örgütünün bulunması da ayrı bir denge unsuru olarak görülebilir.

Popülasyon ekolojisi kuramının bakış açısından, aynı popülasyonun üyeleri olan genel kolluk örgütlerinin biçimselliklerinin ve algılanan yararlılıklarının, siyasi dalgalanmalar ve buna bağlı yasal düzenleyici işlemlerden topyekün etkilenmekte olduğu ileri sürülebilir. Yeni kurumsal kuram bakış açısından ele alındığında ise, üstünlük sağlayabilecek teknik özellikler yanında, genel kolluk kuvvetlerinin hepsinin yasal meşruiyeti vardır. Ancak sadece yasayla kurulmuş olmaları örgütlerin meşruiyetleri için

yeterli olmayabilir. Bununla beraber, toplumsal yaşamın gerekliliklerinden ve bir ihtiyaca binaen oluşan örgütlerin, algılanan yararlılıkları yani varlıklarına toplumsal ya da en azından siyasi rıza gösteriliyor olması da örgütlerin meşruiyetlerinin farklı pencerelerden değişim gösterebileceği kabul edilmektedir. Fakat rekabet, yıkıcı anlamda değil, sadece hizmet etmeleri için kuruldukları topluma daha iyi hizmet edebilmelerinde yapıcı ve karşılıklı iş birliği temelinde olduğunda kabul edilebilir. Aksi takdirde, birbirlerinin altını oymaya çalışan düşman oluşumlar olarak görülmeleri veya algılanmaları sadece kendilerine değil örgütsel popülasyona, dahası örgütsel topluluğa, devlet yapılanmasına ve genel anlamda da topluma zarar verir. Bu da hepsi için meşruiyet sorunu yaratır.

Sonuç olarak, genel kolluk teşkilatları bu anlamda birbirine rakip değil, birbirinin tamamlayıcısıdır. Farklılaşmış ve karmaşıklaşmış suç ortamında, ortak yetenek kümesine de sahip olan, bazı yetenekleri çeşitlenmiş melez kolluk örgütlerinin varlığı iyi yönetişimde bir zenginlik olarak görülebilir. Her ne kadar mevzuatta ifadesi bulunmasa ve alanyazında tasviri olmasa da melez kolluk örgütlenmeleri farklı problemlerde bir çözüm seçeneği ve bir denge unsurudur. Yeniden kurumsallaşma sürecinde oldukları değerlendirilen genel kolluk kuvvetlerinin bu niteliklerini korumaları gerektiği değerlendirilmektedir. Güvenlik sektöründe tek biçimliliğin, tekil örgütlenmenin olmamasının tikanıklık değil çözüm olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır; önleyici kolluk tedbirlerinde hibrit yapılanma, TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması sayısal verilerinin incelenme sonuçlarına göre, vatandaş memnuniyeti açısından olumsuzluk yaratmamaktadır. Esasen, tekli olarak ifade edilen kolluk örgütlenmelerinin bile, ülke yönetiminin siyasi adem-i merkezileşmesine uygun olarak federal, eyalet ve yerel (çoğunlukla belediye) kolluk katmanlaşmasına, dolayısıyla da örgütsel anlamda çoklanmasına sahip olduğu görülmektedir. Ancak, TÜİK verilerine göre, asayiş hizmetlerinin sunumundaki performansı nedeniyle, jandarmanın önleyici kolluk, polis de adli kolluk alanında uzmanlaştırılması kurumsal uzmanlaşma anlamında bir seçenek olabilir. Ayrıca, sahil güvenlik teşkilatının güçlendirilerek, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Gümrük ve Tekel Zabıtası vb. özel idari kolluk kuvvetlerinin görevlerini üstlenmesi uygulanabilir bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır. Bu öneri, merkezci bir yönetim kültürüne ve üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye'de ülkenin temel olarak çok kurumlu kolluk yapısına uyumlu bir tercih olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ahaber.com.tr* (2016).
<https://www.ahaber.com.tr/gundem/2016/07/27/icisleri-bakani-ala-satilmis-bir-guruhun-darbe-tesebbüsü-adresinden-02-Ekim-2018-tarihinde-alınmıştır>.
- AKÇE, E. (2006). *Türk Hukukunda İdari Kolluk Teşkilatı Olarak Jandarma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale
- AKMAN, N. (1988). *Yönetim Sistemlerinde İç Güvenlik Hizmetleri ve Jandarma: Diğer Ülkelerde İç Güvenlik Kuruluşları ile Türk ve Fransız İdari Sistemlerinde Jandarmanın Mukayeseli İncelemesi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ALPAR, G. (2013, Mayıs). *Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmanın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu*. *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 2(1), ss.79-106.
http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/dergi/makale_pdf/2_Sayi/8_GBD13-005%20_4.Makale.pdf adresinden 29 Mart 2015 tarihinde alınmıştır.

ALYOT, H.T. (1947). *Türkiye'de Zabıta (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)*. İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

ARMİTAGE D.T. ve Moisan, A.M. (2005). Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension. *Strategic Forum*, (218).

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/sf218.pdf> adresinden 29 Mart 2015 tarihinde alınmıştır.

BAŞA, Ş. (2013). *Dâhiliye Nezaretinden Dâhiliye Vekâletine Geçiş (1920-1923)*. TODAİE, Ankara.

BİLGİÇ, A. (2019). *Çoklu Kolluk Sisteminin Yönetimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

BUCAKTEPE, A. (2008). *Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

CONFORTI, N. (2011, Ekim). *The Italian Carabinieri Corps: Old Traditions For A Modern Version*. H. Hovens ve G. van Elk (Editörler). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. FIEP Seminar Publication 2011, s.227-239, Hollanda.

ÇELİK, M.A. VE DÖNMEZ, S. (2017). *Tek Taraflı Birliktelik (Kommensalizm), Karşılıklı Fayda Birlikteliği (Mutualizm) ve Asalaklık (Parazitizm) Üçgeninde İnsan-Doğa İlişkileri*. İnsan&İnsan, 4 (14), ss.301-313. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/353474> adresinden 29 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

DEMİR, C.K. (2003). *İlçe Jandarma Komutanlıklarında Görev Yapan Adli Kolluk Memurlarının Adli Görevlerine Yönelik Eğitim İhtiyaç Analizi (Ankara İli Örneği)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

DOĞAN, B. (2005). *Jandarma Dergileri (1925-2005) İnceleme ve Bibliyografya*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

DOĞAN, F. (2010). *Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Durmuş, A.A. (2014). *AÇIKLAMALI, İÇTİHATLI, NOTLU MEMUR DİSİPLİN HUKUKU*. ADALET YAYINEVİ, Ankara.

Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik (28 Haziran 1961). Bakanlar Kurulu Kararı (5/1409). T.C. Resmî Gazete (10855). <http://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

GİRİTLİ, İ., BİLGİN, P. VE ARGÜNER, T. (2008). *İdare Hukuku*. Der Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

GOBİNET, P. (2011, Ekim). *The Gendarmerie alternative: Is there a case for the existence of police organisations with military status in the twenty-first century European security apparatus?* H. Hovens ve G. van Elk (Editörler). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. FIEP Seminar Publication 2011, ss.27-50, Hollanda.

Haberturk.com (2016). <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1286984-efkan-ala-bir-degil-birkac-khk-daha-cikabilir> adresinden 02 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

Hurriyet.com.tr (2016). <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/efkan-aladan-flas-aciklama-polise-agir-silah-verilecek-40173569> adresinden 02 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

Jandarma Genel Komutanlığı (2012). *Dünya Jandarmaları ve Askerî Statülü Kolluk Kuvvetleri*. Ankara.

- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği (12 Aralık 2016). Bakanlar Kurulu Kararı (2016/9741). T.C. Resmî Gazete (29955).
<http://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.
- KOCA, S. (2002a). *Eski Türklerde Devlet Geleneği ve Teşkilâtı*. Türkler, (c.2), Yeni Türkiye Yayınları, ss.309-346.
- KOCA, S. (2002b). *İlk Müslüman Türk Devletlerinde Teşkilât*. Türkler, (c.5), Yeni Türkiye Yayınları, ss.467-494.
- La Societe Nationale de l'Histoire et du Patrimoine de la Gendarmerie (SNHPG) (2016). *Gendarmeries of the World Directory*. Paris
- LÉVY-AKSU, N. (2017). *Osmanlı İstanbul'unda Asayiş: 1879-1909*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2018). *Ödenek (A), Gelir (B) ve Finansman (F) Cetvelleri*. <http://www.bumko.gov.tr/TR,7227/odenek-agelir-b-ve-finansman-f-cetvelleri.html> adresinden 02 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.
- MUTLU, Ö. (2006). *Kamu Düzeninin Sağlanmasında Jandarma - Polis İlişkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- OKAY, Ö. (2009). *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ÖZAY, İ.H. (2013). *İdari Kolluk - Adli Kolluk*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 71(1), ss.947-961.
- ÖZCAN, A. (2013). *Osmanlı Devleti'nde Jandarma Teşkilatı Kurulmasının Gündeme İlk Defa Geleşi (1839)*. Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Araştırmaları Dergisi, 32(53), ss.173-194.
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/1779/18793.pdf> adresinden 29 Mart 2015 tarihinde alınmıştır.
- ÖZTAŞ, N. (2014). *Örgüt: Örgüt ve Yönetim Kuramları*. Otorite Yayınları, Ankara.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği (12 Aralık 2016). Bakanlar Kurulu Kararı (2016/9743). T.C. Resmî Gazete (29955).
<http://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.
- SEZER, F. (2010). *Suç Önleme Stratejileri Boyutuyla İç Güvenlik Hizmetleri Yönetimi; Edirne İl Emniyet Müdürlüğü Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- SÖNMEZ, A. (2012). *Osmanlı Devleti'nde İç Güvenliğin Dönüşümü: Zaptiye Teşkilatı'ndan Jandarma'ya*. 38. Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi, 10-15 Eylül 2007 Bildirileri, (c.VI), Ankara, ss.2855-2864. <http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/S%C3%96NMEZ-Ali-OSMANLI-DEVLET%C4%B0%E2%80%99NDE-%C4%B0%C3%87-G%C3%96VENL%C4%B0%C4%9E%C4%B0ND%C3%96N%C3%96N%C5%9E%C3%96M%C3%96C-ZAPT%C4%B0YE-TE%C5%96K%C4%B0LATI%E2%80%99NDAN-JANDARMA%E2%80%99YA.pdf> adresinden 29 Mart 2015 tarihinde alınmıştır.
- TOSUN, C. (2013). *Türkiye'de İç Güvenlik Teşkilatı ve AB Ülkeleriyle Karşılaştırılması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- TURAN, R. (2002). *Türkiye Selçukluları ve Anadolu Beyliklerinde Teşkilât*. Türkler, (c.7), Yeni Türkiye Yayınları, ss.395-424.
- TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması (2003-2017)*. 2003-2017 yılları arasındaki yaşam memnuniyeti araştırmalarına ait mikroveriler Türkiye İstatistik Kurumu'ndan elden teslim alınmıştır.
- UZİEĞLÖ J.J. (2017). *United in Ambiguity? EU and NATO Approaches to Hybrid Warfare and Hybrid Threats*. EU Diplomacy Papers 5/2017. College of Europe.

https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp-5-2017_uzieblo.pdf?file=1&type=node&id=38509&force= adresinden 01 Şubat 2019 tarihinde alınmıştır.

YENİSEY, F. (2015). *Kolluk Hukuku*. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2.bs, İstanbul.

YILMAZ, S. (2011). *Türkiye'deki İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı ve Güvenlik Yöneticilerinin Değişime Yönelik Tutum ve Davranışları Üzerine Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

668 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı (24 Ocak 2019). T.C. Resmî Gazete (30666).

<http://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden 01 Şubat 2019 tarihinde alınmıştır.

668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (25 Temmuz 2016). T.C. Resmî Gazete (29783; 2. Mükerrer).

<http://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu (04 Temmuz 1934). T.C. Resmî Gazete (2751). <http://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu (9 Temmuz 1982). T.C. Resmî Gazete (17753). <http://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu (10 Mart 1983). T.C. Resmî Gazete (17985). <http://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu (04 Haziran 1937). T.C. Resmî Gazete (3629). <http://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (10 Haziran 1949). T.C. Resmî Gazete (7236). <http://www.mevzuat.gov.tr/> adresinden 20 Ekim 2018 tarihinde alınmıştır.

Summary

Military organizations have an important place in security and law enforcement services in Turkish state culture. As it had been before, it was observed that general law enforcement services in the Ottoman Empire were carried out by military organizations and by those reserved for law enforcement services within these organizations. Organizational charts and structures related to security and public order in Turkish public administration have also differed periodically depending on public needs. While required structural transformations have been implemented within the Turkish plural general law enforcement system, which has hybrid capabilities, depending on public needs, currently, the system has been experiencing a re-institutionalization period.

The jurisdiction of the Turkish gendarmerie, a law enforcement organization with a military status, is mostly outside municipality borders. Turkish citizens residing outside municipality borders can be considered to live within the jurisdiction of the gendarmerie. According to the results of TURKSTAT Life Satisfaction Surveys 2013-2017, satisfaction rate of public order services is considered to be high enough for both the citizens residing inside and outside municipal boundaries, with slightly higher satisfaction rates for those who reside outside municipality borders. However, regarding the higher performance of the gendarmerie in the field of crime prevention law enforcement services according to the aforementioned survey results, specialization of the Turkish gendarmerie in the field of prevention, and the Turkish police in the field of judicial law enforcement, is considered to be a more viable option in terms of institutional professionalization. Risk and threat perceptions of the present era have evolved into a hybrid character. In this context, in order to deal effectively with these complex security issues, the hybrid law enforcement

organizations can contribute to operations carried out together with elements of the armed forces and other security organizations within and outside the country by combining the law enforcement capabilities and military capabilities required by the geography of the country. Therefore, the Turkish plural general law enforcement system, which is considered to be in a process of re-institutionalization, should maintain its hybrid qualities.