



**T.C.
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**HALKA KARŞI HESAP VEREBİLİRLİK
BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE İÇ
GÜVENLİK YÖNETİMİ:
SORUNLAR ve ÇÖZÜMLER**

MEHMET ÖZEL

DOKTORA TEZİ

**KAHRAMANMARAŞ
OCAK-2016**



**T.C.
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**HALKA KARŞI HESAP VEREBİLİRLİK
BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE İÇ
GÜVENLİK YÖNETİMİ:
SORUNLAR ve ÇÖZÜMLER**

DANIŞMAN: Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
Üye : Prof. Dr. Uğur YILDIRIM
Üye : Prof. Dr. Haluk ALKAN
Üye : Prof. Dr. Yakup BULUT
Üye : Doç. Dr. İ. Ethem TAŞ

Mehmet ÖZEL

DOKTORA TEZİ

**KAHRAMANMARAŞ
OCAK-2016**

KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

HALKA KARŞI HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA
TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ:
SORUNLAR ve ÇÖZÜMLER

Mehmet ÖZEL

DOKTORA TEZİ

Kod No :

Bu Tez 22/01/2016 Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından

Oy Birliği/Oy Çokluğu ile Kabul Edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
BAŞKAN

Prof. Dr. Uğur YILDIRIM
ÜYE

Prof. Dr. Haluk ALKAN
ÜYE

Prof. Dr. Yakup BULUT
ÜYE

Doç. Dr. İ. Ethem TAŞ
ÜYE

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.....
Doç. Dr. Abdullah SOYSAL
Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

ÖZET

DOKTORA TEZİ

HALKA KARŞI HESAP VEREBİLİRLİK
BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK
YÖNETİMİ:
SORUNLAR ve ÇÖZÜMLER

Mehmet ÖZEL

Danışman : Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN

Yıl : 2016, Sayfa: 196+XIII

Jüri : Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Başkan)
: Prof. Dr. Uğur YILDIRIM (Üye)
: Prof. Dr. Haluk ALKAN (Üye)
: Prof. Dr. Yakup BULUT (Üye)
: Doç. Dr. İ. Ethem TAŞ (Üye)

Devletin varlık nedeni, vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılamak için kamusal hizmetleri yerine getirmektir. Bu kamusal hizmetlerin en başta geleni ve en önemlisi, insanların en temel ihtiyacı olan güvenlik ihtiyacının karşılanmasıdır. Toplumsal değişime koşut olarak tarihsel süreç içerisinde iç güvenlik, ulusal güvenlikten ayrılmıştır. Günümüzde iç güvenlik yönetiminin demokratik değerler ile temel insan hak ve özgürlükleri çerçevesinde örgütlenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu vurgunun bir gereği, iç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilir olarak örgütlenmesidir. İç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilir olarak örgütlenmesi, iç güvenlik birimlerinin aynı zamanda şeffaf, etkin ve denetlenebilir olmalarını da sağlayacaktır.

Türkiye’deki iç güvenlik yönetiminde, merkezde İçişleri Bakanlığı, yerelde ise mülki idare amirleri (vali ve kaymakamlar) birinci derecede sorumludur. Bu makamlar güvenlik hizmetini iç güvenlik birimleri vasıtasıyla yürütürler. İç güvenlik birimleri ise, jandarma, polis ve sahil güvenlik teşkilatlarıdır. İç güvenlik yönetimi, örgütlenme başta olmak üzere pek çok konuda sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunları; çok başlı örgütlenme, koordinasyon ve işbirliği sorunu, asker-sivil

karma yapı ve sivil otoriteye bağılılık sorunu, eğitim, uzmanlaşma, çalışma şartları, tayin ve terfi konularını içine alan personel sistemi sorunları ve halka karşı hesap verebilirlik sorunu olarak ele almak mümkündür.

Bu çalışmanın amacı, iç güvenlik yönetiminden taşrada sorumlu olan vali ve kaymakamlar ile il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunları halka hesap verebilirlik bağlamında ele almak ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirmektir. Çalışmada, iç güvenlik yönetimi aktörlerinin halka hesap verebilirlik anlayışından uzak oldukları tespitinden hareketle, iç güvenlik yönetiminin etkin ve verimli şekilde hizmet sunabilmesi için halka hesap verebilirliği esas alan bir anlayışla yeniden örgütlenmesi gerektiği savunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Halka Hesap Verebilirlik, İç Güvenlik Yönetimi, Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik

**DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM UNIVERSITY**

ABSTRACT

PhD THESIS

**INTERNAL SECURITY ADMINISTRATION IN
TURKEY IN THE CONTEXT OF PUBLIC
ACCOUNTABILITY:
PROBLEMS and SOLUTIONS**

Mehmet ÖZEL

Supervisor : Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN

Year : 2016, Pages: 196+XIII

**Jury : Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Chairperson)
: Prof. Dr. Uğur YILDIRIM (Member)
: Prof. Dr. Haluk ALKAN (Member)
: Prof. Dr. Yakup BULUT (Member)
: Assoc. Prof. Dr. İ. Ethem TAŞ (Member)**

State exists to fulfil public services to meet the basic needs of citizens. The foremost and most important public service is to meet security needs, as one of the basic needs of community. Internal security has been separated from the national security throughout the historical process, parallel to social change. Today, it is emphasised that internal security administration should be organised within the framework of democratic values and basic human rights and freedom. It is also emphasised that internal security administration needs to be organised as accountable to public. The organisation of internal security administration as accountable to the public would also make the internal security units as transparent, effective and auditable.

In Turkey the Ministry of Interior and the civilian local authorities (provincial and district governors) are responsible for the administration of internal security. These authorities provide internal service by the internal security units. The internal security units are the police, gendarmerie and coastal guard organisation. The Turkish internal security administration is faced with many problems in various areas, including the organisational structure. It is

possible to consider these problems as multi-headed organization, coordination and cooperation problems, the civil-military hybrid construction, civil authorities commitment, issues of education, specialization, working conditions, personnel system problems such as determination and promotion issues, and accountability to the public.

The purpose of this study is to deal the problems encountered in internal security administration in Turkey, in terms of public accountability and to develop solutions concerning these problems, via semi-structured interviews with the governors responsible for the local administration of internal security, district governors, the provincial gendarmerie commanders, coastal guard district commanders and provincial police chiefs. In the study, it is argued that the internal security actors do not consider themselves as accountable to public, therefore internal security administration should be reorganised on the basis of public accountability in order to provide effective and efficient services.

Keywords: Public Accountability, Security Administration, Gendarmerie, Coastal Guard, Police.

ÖN SÖZ

Türkiye’deki iç güvenlik yönetim sistemi, esas olarak Osmanlı Devleti’nin son yüzyılındaki devlet yönetiminde yapılan reform çalışmaları ile belirginlik kazanmıştır. Bu anlamda, iç güvenlikten sorumlu iki temel birim olan jandarma teşkilatının geçmişi 1839 yılına kadar, polis teşkilatının geçmişi ise 1845 yılına kadar uzanmaktadır. Bu birimlerin ikisi de modern devletin geleneksel güvenlik anlayışı çerçevesinde devlet-merkezli, gücü esas alan, askeri tehdit odaklı, devlet egemenliği ve ülke bütünlüğüne vurgu yapan ve karar alma süreçleri de dahil olmak üzere tüm yönetim faaliyetlerini katı merkezîyetçi bir anlayışla yerine getiren yapılardır. Bu yapılanma, parçalı, militarist yönleri ağır basan, şeffaflıktan, etkinlikten, sivil katılım ve hesap verebilirlikten uzak, sivil otoriteye bağlılık, meşruiyet, koordinasyon ve işbirliği sorunları yaşayan bir iç güvenlik yönetiminin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu sisteme, 1982 yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı da dahil olmuş, bu gelişme ile sahil güvenliğinin askeri nitelikleri nedeniyle, iç güvenlik yönetiminin geleneksel güvenlik anlayışına göre yapılanması daha da pekişmiştir.

Günümüzün post-modern devlet anlayışı ve yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde kamu yönetiminde reform ve yeniden yapılanma çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu reform çalışmalarının asıl amacı, kamu hizmetlerinin bu hizmetlerden yararlanan vatandaşlara yakınlştırılarak örgütlenilmesi ve insanı odağa alan bir şekilde sunulmasının sağlanmasıdır. Günümüzde kamu yönetiminde halka hesap soran değil, halka hesap veren bir anlayış geçerlidir. Bu anlayış değişikliği, tüm kamu hizmetleri için geçerli olsa da, diğer hizmet alanlarına göre daha geleneksel bir anlayışla örgütlenmiş olan iç güvenlik alanında aslında sancılı ve zor bir süreçte işaret etmektedir. Devlet ölçeğinde güvenlik ve özgürlük dengesinin sürekli değiştiği, devletin varlık nedeni olan güvenliğin sağlanması adına insanların temel haklarının günlük yaşantılarının kolaylıkla kısıtlanabildiği günümüz toplumlarında risk, tehdit ve tehlike algılarına koşut olarak iç güvenlik yönetiminde vatandaşlara hesap vermek zorlaşmaktadır. Tüm zorluklara karşın iç güvenlik yönetiminin “halka hesap verebilirlik” anlayışı ile yeniden örgütlenmesi, bu hizmet alanının daha halka yakın, daha katılımcı, daha şeffaf, daha etkin, kısacası daha demokratik ve temel hak ve özgürlüklere daha saygılı bir hizmet alanına dönüşmesini sağlayacaktır. Bu çalışma, yapılan tespitler ve geliştirilen öneriler ile söz konusu dönüşüm sürecine hem teorik/literatür hem de pratik/uygulama düzeyinde katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Bu çalışmanın her aşamasında olduğu gibi tüm doktora eğitimim süresince her anlamda yardımcı olan danışman hocam Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN’a, ders aşamasında akademik bilgi ve birikimleri ile destek olan, tez izleme ve değerlendirme aşamasında ise teze ilişkin eleştirileri ile katkı sunan hocalarım Prof. Dr. Uğur YILDIRIM ve Prof. Dr. Haluk ALKAN’a, tez jüri üyeleri Prof. Dr. Yakup BULUT ve Doç. Dr. İ. Ethem TAŞ’a teşekkür ederim.

Bu zorlu süreçte yardım ve desteklerini esirgemeyen doktora arkadaşlarım Demet DÖNMEZ’e ve Feza SOLAK’a, tezi okuyarak gerekli düzeltmeler konusunda yardımcı olan edebiyat öğretmeni Kadir GÜL’e minnettarım.

Ve her şeyin öncesinde ve ötesinde, hayatımda yer alan ailem başta olmak üzere herkese sonsuz teşekkür ederim.

Mehmet ÖZEL
Ocak-2016

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	III
ÖN SÖZ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
KISALTMALAR LİSTESİ	X
TABLolar LİSTESİ.....	XII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIII
1. GİRİŞ.....	1
2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ARAŞTIRMALAR	4
3. HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMININ ANALİZİ ve HALKA HESAP VEREBİLİRLİK.....	9
3.1. Hesap Verebilirliğin Tanımı ve Kapsamı	9
3.2. Hesap Verebilirliğin Amacı ve İşlevleri	11
3.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Hesap Verebilirliğin Gelişimi.....	13
3.4. Hesap Verebilirliği Kolaylaştıran ve Zorlaştıran Koşullar	15
3.4.1. Hesap Verebilirliği Kolaylaştıran Koşullar.....	15
3.4.2. Hesap Verebilirliği Zorlaştıran Koşullar.....	16
3.5. Hesap Verebilirlik İle İlişkili Kavramlar	17
3.5.1. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	18
3.5.2. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk	19
3.5.3. Hesap Verebilirlik ve Denetim.....	20
3.6. Hesap Verebilirliğin Türleri.....	21
3.6.1. Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri.....	22
3.6.1.1. Dikey Hesap Verebilirlik	22
3.6.1.2. Yatay Hesap Verebilirlik.....	22
3.6.2. İçeriğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri.....	23
3.6.2.1. Siyasal Hesap Verebilirlik.....	23
3.6.2.2. İdari Hesap Verebilirlik.....	24
3.6.2.3. Yasal Hesap Verebilirlik	24
3.6.2.4. Profesyonel Hesap Verebilirlik	25
3.6.2.5. Halka Hesap Verebilirlik.....	26
3.7. Kamu Hizmetlerinde Halka Hesap Verebilirliğin Sağlanması	27
3.7.1. Kamu Hizmetlerinin Yerelleşmesi	28
3.7.2. Kamu Hizmetlerinde Yönetişim ve Sivil Katılımın Sağlanması	29
3.7.3. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumunun Oluşturulması.....	29
3.7.4. Kamu Hizmetlerinde Etik Kuralların Benimsenmesi	30
3.7.5. Kamu Hizmetlerine İlişkin Kurumsal Düzenlemeler Yapılması	32
4. GÜVENLİK VE İÇ GÜVENLİK KAVRAMLARININ ANALİZİ	34
4.1. Güvenlik Kavramının Analizi	34
4.1.1. Güvenlik Kavramının Tanımı ve Kapsamı	34
4.1.2. Güvenlik İhtiyacı ve Niteliği.....	37
4.1.3. Toplumsal Değişim ve Güvenlik Anlayışında Dönüşüm.....	38
4.1.3.1. Toplum Sözleşmesi Kuramcılarında Güvenlik Anlayışı.....	38
4.1.3.2. Geleneksel Güvenlik Anlayışı.....	39
4.1.3.3. Yeni Güvenlik Anlayışı.....	40
4.1.3.4. İnsani Güvenlik Anlayışı.....	42
4.1.4. Ulusal Güvenlik - İç Güvenlik Ayrımı.....	46
4.1.4.1. Ulusal Güvenlik (Devlet Güvenliği)	46
4.1.4.2. İç Güvenlik.....	48

4.2. İç Güvenlik Kavramının Analizi	48
4.2.1. İç Güvenlik Kavramının Tanımı ve Kapsamı	48
4.2.2. İç Güvenlik Hizmetleri.....	49
4.2.2.1. Çağdaş İç Güvenlik Hizmetlerinin Temel Nitelikleri	51
4.2.2.1.(1). İç Güvenlik Hizmetlerinin Kamu Hizmeti Olması.....	51
4.2.2.1.(2). İç Güvenlik Hizmetlerinin Sivil Katılım ve Denetime Açık Olması.....	52
4.2.2.1.(3). İç Güvenlik Hizmetlerinin Şeffaf ve Hesap Verebilir Olması	53
4.3. İç Güvenlik Yönetimi.....	54
4.3.1. İç Güvenlik Yönetim Sistemleri.....	55
4.3.1.1. Merkeziyetçi İç Güvenlik Sistemleri	56
4.3.1.2. Yerinden Yönetilen İç Güvenlik Sistemleri	57
4.3.2. İç Güvenlik Yönetim Sistemlerine İlişkin Örnekler	57
4.3.2.1. Fransa İç Güvenlik Yönetim Sistemi	57
4.3.2.1.(1). Milli Polis (Police Nationale).....	58
4.3.2.1.(1).(a). Milli Polis Genel Müdürlüğü	59
4.3.2.1.(1).(b). Belediye Polisi (Yerel Polis).....	60
4.3.2.1.(1).(c). Paris Polis Valiliği	60
4.3.2.1.(2). Milli Jandarma (Gendarmerie Nationale).....	61
4.3.2.1.(2).(a). İl Jandarma Komutanlıkları	61
4.3.2.1.(2).(b). Mobil Jandarma	61
4.3.2.1.(3). Fransa'da Milli Polis ve Jandarma'nın Denetimi ve Hesap Verebilirliği.....	62
4.3.2.2. İngiltere İç Güvenlik Yönetim Sistemi	62
4.3.2.2.(1). İngiltere'de Polisin Yetki Düzeyi Açısından Örgütlenmesi	63
4.3.2.2.(1).(a). Genel Yetkili Polis Örgütleri	63
4.3.2.2.(1).(b). Bölgesel Polis Örgütleri.....	64
4.3.2.2.(2). İngiltere'de Polisin İdari Yapısı	64
4.3.2.2.(2).(a). İçişleri Bakanlığı (Home Secretary)	64
4.3.2.2.(2).(b). Yerel Polis Otoriteleri (Local Police Authorities)	65
4.3.2.2.(2).(c). Polis Şefleri (Chief Constable)	65
4.3.2.2.(3). İngiltere'de Polis Birimlerinin Denetimi ve Hesap Verebilirliği	65
5. TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ VE SORUNLARI.....	68
5.1. İç Güvenlik ve Kolluk Kavramları	68
5.2. Türkiye'de İç Güvenlik Hizmeti Veren Birimler	68
5.2.1. Görev ve Yetkilerine Göre Kolluk (Kolluk Güçleri).....	68
5.2.1.1. Kamu Kolluk Güçleri.....	68
5.2.1.1.(1). Genel Kolluk Güçleri	68
5.2.1.1.(2). Kamu Özel Kolluk Güçleri	69
5.2.1.1.(3). Yardımcı Kolluk.....	70
5.2.1.2. Özel Kolluk.....	73
5.2.1.2.(1). Ticari Özel Kolluk.....	73
5.2.1.2.(2). 5188 Sayılı Kanun İle Kurulan Özel Güvenlik	74
5.2.1.2.(3). Gönüllü Kolluk.....	76
5.2.2. Hizmet Türüne Göre Kolluk	77
5.2.2.1. Adli Kolluk	77
5.2.2.2. İdari Kolluk.....	78
5.2.2.3. Uzmanlık Gerektiren Kolluk Türleri	80
5.2.2.3.(1). Trafik Kolluğu.....	80
5.2.2.3.(2). Toplumsal Olay Kolluğu.....	80
5.2.2.3.(3). Terörle Mücadele Birimleri.....	81
5.2.2.3.(3).(a). Antiterör Birimleri	81

5.2.2.3.(3).(b). Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	82
5.3. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetiminin Örgütsel Yapısı	84
5.3.1. İç Güvenlik Makamları	84
5.3.1.1. Bakanlar Kurulu	85
5.3.1.2. İçişleri Bakanı	85
5.3.1.3. Mülki İdare Amirleri	85
5.3.2. Genel İç Güvenlik (Kolluk) Güçleri	86
5.3.2.1. Polis Teşkilatı	86
5.3.2.1.(1). “Polis” Kavramı	86
5.3.2.1.(2). Polis Teşkilatının Tarihsel Gelişimi	87
5.3.2.1.(3). Polis Teşkilatının Örgüt Yapısı	88
5.3.2.1.(4). Polis Teşkilatının Personel Yapısı	89
5.3.2.1.(5). Polis Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları	90
5.3.2.1.(5).(a). Adli Görevler	90
5.3.2.1.(5).(b). İdari Görevler	90
5.3.2.1.(5).(c). Diğer Görevler	91
5.3.2.2. Jandarma Teşkilatı	91
5.3.2.2.(1). “Jandarma” Kavramı	91
5.3.2.2.(2). Jandarma Teşkilatının Tarihsel Gelişimi	91
5.3.2.2.(3). Jandarma Teşkilatının Örgüt Yapısı	92
5.3.2.2.(4). Jandarma Teşkilatının Personel Yapısı	94
5.3.2.2.(5). Jandarma Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları	95
5.3.2.2.(5).(a). Mülki Görevler	95
5.3.2.2.(5).(b). Adli Görevler	95
5.3.2.2.(5).(c). Askeri Görevler	95
5.3.2.2.(5).(ç). Diğer Görevler	95
5.3.2.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı	95
5.3.2.3.(1). “Sahil Güvenlik” Kavramı	95
5.3.2.3.(2). Sahil Güvenlik Teşkilatının Tarihsel Gelişimi	96
5.3.2.3.(3). Sahil Güvenlik Teşkilatının Örgüt Yapısı	97
5.3.2.3.(4). Sahil Güvenlik Teşkilatının Personel Yapısı	97
5.3.2.3.(5). Sahil Güvenlik Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları	98
5.4. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetiminde Karşılaşılan Sorunlar	98
5.4.1. Çok Başlı Örgütlenme, Koordinasyon ve İşbirliği Sorunu	99
5.4.2. Asker-Sivil Karma Yapı ve Sivil Otoriteye Bağlılık Sorunu	100
5.4.3. Personel Yönetimine İlişkin Sorunlar	102
5.4.3.1. Eğitim	102
5.4.3.2. Uzmanlaşma (Branşlaşma)	103
5.4.3.3. Çalışma Şartları, Tayin ve Terfi Sorunları	104
5.4.4. Halka Hesap Verebilirlik Sorunu	105
6. HALKA HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ İLE İLGİLİ BİR ALAN ARAŞTIRMASI	108
6.1. Metodoloji, Evren-Örneklem ve Sınırlılıklar	108
6.1.1. Metodoloji	108
6.1.2. Evren ve Örneklem	108
6.1.3. Araştırmanın Sınırlılıkları	109
6.2. Bulgular	110
6.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramının Algılanmasına İlişkin Bulgular	110
6.2.2. Halka Hesap Verebilirlik Anlayışının Algılanmasına İlişkin Bulgular ..	112
6.2.3. İç Güvenlik Kavramının Algılanmasına İlişkin Bulgular	113
6.2.4. İç Güvenlik Yönetiminin Teşkilatlanması ve Hizmet Sunumu Bakımından Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerilerine İlişkin Bulgular	116
6.2.5. İç Güvenlik Yönetiminde Etkinliğin Sağlanması Bakımından Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerilerine İlişkin Bulgular	122
6.2.6. İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorunu ve Çözüm Önerilerine İlişkin Bulgular	126

6.2.6.1. İç Güvenlik Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler Yapılmasına İlişkin Bulgular.....	135
6.2.6.2. İç Güvenlik Hizmetinin Yerelleşmesine İlişkin Bulgular	137
6.2.6.3. İç Güvenlikte Yönetişim, Sivil Katılım, Gözetim ve Denetime İlişkin Bulgular.....	142
6.2.6.4. Toplum Destekli Güvenlik Anlayışına İlişkin Bulgular	145
6.3. Sonuçlar: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	152
6.3.1. İç Güvenlik Yönetiminde “Hesap Verebilirlik” Algısı	152
6.3.2. İç Güvenlik Yönetiminde “Halka Hesap Verebilirlik” Algısı	153
6.3.3. İç Güvenlik Yönetiminde “İç Güvenlik” Algısı.....	154
6.3.4. İç Güvenlik Yönetiminde Teşkilatlanmada ve Hizmet Sunumunda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	155
6.3.5. İç Güvenlik Yönetiminde “Etkinlik” Sorunu ve Çözüm Önerileri.....	159
6.3.6. İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorunu ve Çözüm Önerileri.....	161
6.3.6.1. İç Güvenlik Yönetiminde Zihinsel Dönüşümün Gerçekleştirilmesi..	164
6.3.6.2. İç Güvenlik Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler Yapılması	165
6.3.6.3. İç Güvenlik Hizmetlerinin Yerelleşmesi	167
6.3.6.4. İç Güvenlikte Yönetişim, Sivil Katılım, Gözetim ve Denetimin Sağlanması.....	169
6.3.7.5. Toplum Destekli Güvenlik Anlayışının Uygulanması	170
7. SONUÇ ve TARTIŞMA.....	173
KAYNAKLAR.....	178
ÖZ GEÇMİŞ	
EKLER	

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
APEK	: Avrupa Polis Etiği Kuralları
AREM	: Araştırmalar ve Etütler Merkezi
BK	: Belediye Kanunu
CHS	: Commission of Human Security- İnsani Güvenlik Komisyonu
CMK	: Ceza Muhakemeleri Kanunu
ÇMBK	: Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu
DCAF	: Democratic Control of Armed Forces- Silahlı Kuvvetler Demokratik Kontrolü
DKK	: Deniz Kuvvetleri Komutanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
ETK	: Emniyet Teşkilatı Kanunu
GKK	: Geçici Köy Korucusu
GMGM	: Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü
HDP	: Human Development Report- İnsani Kalkınma Raporu
IPCC	: Independent Police Complaint Commission-Bağımsız Polis Şikayet Komisyonu
İSO	: İstanbul Sanayi Odası
İBTGHK	: İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
İİK	: İl İdaresi Kanunu
JGK	: Jandarma Genel Komutanlığı
JÖH	: Jandarma Özel Harekat
JTGKYK	: Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
JTGYY	: Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği
KDGM	: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname

KK	: Köy Kanunu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KTk	: Karayolları Trafik Kanunu
MASAK	: Mali Suçları Araştırma Kurulu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
NATO	: North Atlantic Treaty Organisation- Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü
OK	: Orman Kanunu
ÖGHDK	: Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun
ÖGHDKUIY	: Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik
PAB	: Parlamentolar Arası Birlik
PMYO	: Polis Meslek Yüksek Okulu
POMEM	: Polis Meslek Eğitim Merkezi
PVSK	: Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
RG	: Resmi Gazete
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
SGKK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİB	: Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
UN	: United Nations- Birleşmiş Milletler
UNDP	: United Nations Development Program- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

TABLOLAR LİSTESİ

<u>Tablolar</u>	<u>Sayfa</u>
Tablo.4.1. İnsani Güvenliğin Unsurları ve Tehdit Türleri.....	44
Tablo 5.1. Adli ve İdari Kolluğun Karşılaştırılması.....	79
Tablo 6.1. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi.....	109
Tablo 6.2. Araştırma Bulguları.....	150
Tablo 6.3. İç Güvenlik Yönetiminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri.....	171

ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Sekiller</u>	<u>Sayfa</u>
Şekil 3.1. Hesap Verilebilirliğin Amaç ve İşlevleri.....	11
Şekil 3.2. Hesap Verebilirlik ve İlişkili Kavramlar.....	18
Şekil 3.3. Hesap Verebilirlik Sınıflandırması.....	22
Şekil 4.1. Fransa’da İç Güvenlik Yönetimi.....	58
Şekil 4.2. İngiltere’de Polisin Yetki Düzeyi Bakımından Örgütlenmesi.....	63
Şekil 4.3. İngiltere’de İç Güvenlik Yönetimi.....	64
Şekil 5.1. Türkiye’de Kolluk Türleri.....	69
Şekil 5.2. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetiminin Örgütlenmesi.....	84
Şekil 5.3. EGM'nin Teşkilat Yapısı.....	89
Şekil 5.4. JGK’nın Teşkilatının Yapısı.....	93
Şekil 5.5. SGK'nın Teşkilat Yapısı.....	98

1. GİRİŞ

Hesap sorma ya da hesap verme, günlük hayatta farklı şekillerde sürekli karşılaşılan bir durumdur. Birçok insan yaşamının çeşitli alanlarında hesap verme sorumluluğu taşımakta ya da karşılaştığı birtakım davranışlar karşısında hesap sormak istemektedir. Kamu yönetimi ya da geniş anlamda devlet açısından bakıldığında ise hesap verebilirliğin, kamu kurumlarının ve bu kurumlardaki görevlilerin hem bireysel hem de kurumsal olarak yaptıkları faaliyetlerle ilgili olarak sorumlu tutulması anlamına geldiği görülmektedir. Günümüzde hesap verebilirlik kavramının içeriği oldukça genişlemiştir. Nitekim artık siyasal otoriteye, hukuk sistemine, idari mekanizmaya ve halka hesap vermek söz konusudur. Yönetim anlayışındaki değişime koşut olarak, günümüzde halka (vatandaşa) hesap verebilirlik ön plana çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetim alanında birçok değişikliğe yol açmasının yanı sıra, bireyin toplum içindeki rolünü değiştirmiş ve bu değişimin sonucu olarak mutlak egemenliğin sembolü olan ve vatandaşlarına hesap soran devlet, artık onlara hesap verir hale gelmiştir. Devletin vatandaşlarına sunduğu hizmetlerin tamamında onlara hesap vermesi artık kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu hizmetler içerisinde özellikle iç güvenlik hizmetlerinde halka hesap verebilirliğin sağlanması ayrı bir öneme sahiptir.

Güvenlik ihtiyacı, insanoğlunun var oluşundan itibaren söz konusu olan en temel ihtiyacdır. İnsan, bazen doğal olaylardan, bazen diğer canlılardan ve çoğu zaman da diğer insanlardan gelen tehlikelere karşı kendi can ve mal güvenliğini sağlamak için çeşitli şekillerde önlem almak ihtiyacı hissetmiştir. Bu güvenlik ihtiyacı ve tehlike algısı, tarihsel süreç içerisinde toplumsal değişime koşut olarak sürekli olarak değişmiştir. İlk Çağ'da güvenlikle ilgili bir kurumsal yapılanma bulunmamasına karşılık, Orta Çağ'da ilk güvenlik kurumları ortaya çıkmaya başlamıştır. Orta Çağ'ın kilise merkezli, sorgulanamaz "kutsal güvenlik" anlayışı, modern dönemde "devlet merkezli" bir güvenlik anlayışına evrilmiştir. Günümüz post-modern dünyada ise "insan odaklı", "denetim ve katılıma açık, hesap verebilir" bir güvenlik anlayışının ortaya çıktığını söylememiz mümkündür.

Güvenlik kavramındaki değişime koşut olarak ülkelerin kendi sınırları içerisindeki güvenlik algılayışlarının ve devletlerin kendi iç güvenlik hizmetlerinin sunumunun zaman içerisinde birbirlerinden farklılaştığı görülmektedir. Zaman içerisinde toplumların sahip oldukları siyasal, sosyal ve kültürel deneyimler ve pratikler, iç güvenlik hizmetlerinin nasıl örgütleneceğinin temel belirleyicisi olmuştur. Bu anlamda günümüzde iç güvenlik hizmetlerinin, merkeziyetçi veya yerinden yönetilen bir anlayışla örgütlendirildiği görülmektedir.

Bu çalışmanın konusu, Türkiye'de halka hesap verebilirlik bağlamında iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunlar ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileridir. Devletin temel fonksiyonu olan güvenliğin sağlanması görevini üstlenen iç güvenlik birimlerinin halka hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde örgütlenmesi, iş ve işlemlerinin bu ilke bağlamında şekillenmesi, devletin meşruiyetinin en önemli koşullarından biridir. Buna karşılık, Türkiye'de hesap verebilirlik ilkesinden anlaşılan genellikle siyasal, yasal ya da idari hesap verme sorumluluğu olup, 'halka hesap verebilirlik' göz ardı edilen bir yaklaşımdır. Oysaki iç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda hesap verebilirlik, ancak iç güvenlik birimlerinin halka hesap verebilir kılınması ile mümkün olacaktır.

Çalışmanın temel varsayımı şöyle belirtilebilir: Geleneksel kamu yönetiminde geçerli olan hesap soran devletten, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte hesap veren devlet anlayışına doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bu süreçte öne çıkan temel ilkelerden biri, halka hesap verebilirliktir. İç güvenlik yönetiminin gerek örgütlenmeden gerekse hizmet sunumundan kaynaklanan temel sorunları, halka hesap verebilirliğin olmaması sorunu ile yakından ilişkilidir. Ancak günümüz iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik söz konusu değildir. Etkin, demokratik bir iç güvenlik yönetimi için iç güvenlik hizmetlerinin halka hesap verebilirlik anlayışı ile sunulması gerekmektedir.

Bu temel varsayım esas alınarak, Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin olup olmadığı temel sorusundan hareketle, şu sorulara cevap aranmıştır:

- Hesap verebilirlik ve halka hesap verebilirlik kavramları nasıl algılanmaktadır?
- İç güvenlik kavramından ne anlaşılmaktadır?
- Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde örgütlenme ve hizmetlerin sunumu bakımından karşılaşılan sorunlar nelerdir ve bu sorunlara karşı ne tür çözümler önerilebilir?
- Etkin bir iç güvenlik yönetiminin sağlanması için neler yapılmalıdır?
- İç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda halka hesap verebilirlik sağlanabilir mi?
- İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması için neler yapılmalıdır?

Bu varsayımlar dikkate alınarak yapılan çalışmanın temel amacı, Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin özellikle örgütlenmeden kaynaklanan sorunlarını ortaya koyarak bu sorunların aslında halkı odağına alan bir hizmet anlayışının geliştirilememiş olmasından ve halka hesap verme sorumluluğunun bulunmamasından kaynaklandığını göstererek, iç güvenlik aktörlerinde halka hesap verebilirlik anlayışına ilişkin bir bilincin oluşmasına zemin hazırlamaktır.

Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin sürekli tartışıldığı, iç güvenlik hizmetlerinin çokça eleştirildiği ve bu hizmet alanına ilişkin olarak çeşitli düzenlemelerin yapılmasının devamlı gündeme geldiği günümüzde, iç güvenlik yönetiminin "halka hesap verebilirlik" bağlamında ele alınması, demokratik ve etkin bir iç güvenlik yönetimi örgütlenmesinin sağlanması amacıyla yapılacak reform çalışmaları konusunda literatüre ve uygulamaya katkı sunacaktır. İnsanların temel hak ve özgürlükleri ile doğrudan ilişkili olan iç güvenlik hizmetlerinin örgütlenmesini halka hesap verebilirlik bağlamında ele alan bu çalışmanın, söz konusu niteliği ile akademik alanda bir ilk olması bakımından, bilimsel yazın anlamında önemli bir boşluğu doldurması beklenmektedir.

Çalışmanın yöntemi olarak, teorik bölümler için geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Bu kapsamda hesap verebilirlik ve iç güvenlik kavramları, iç güvenlik yönetim sistemleri ile Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin örgütlenme ve işleyişi ile ilgili akademik çalışmalar, kitap ve makaleler, konuya ilişkin mevzuat ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Tezin yazımına başlandıktan sonra, iç güvenlik yönetimi ile ilgili güncel gelişmeler, görsel ve yazılı medya üzerinden takip edilmiş, bu süreçte ortaya çıkan mevzuat düzenlemeleri de teze yansıtılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın uygulama bölümünde ise iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunların ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin tespiti amacıyla gerçekleştirilen alan çalışmasında, nitel araştırma yöntemlerinden “görüşme yöntemi” seçilmiştir.

Çalışmada, içerik ve alan araştırmasına yönelik olmak üzere iki tür sınırlılık söz konusudur. İlk olarak iç güvenlik konusunun çok geniş bir içeriğe sahip olması ve farklı açılardan değerlendirilebilir bir konu olması bakımından, içerik sınırlamasına gidilmiştir. Bu doğrultuda iç güvenlik yönetimi, yetki, görev ve sorumlulukları bakımından değil yalnızca örgütlenme bakımından ele alınmıştır. Ayrıca iç güvenlik yönetimi, özellikle “halka hesap verebilirlik” sorunu üzerinden incelenmiştir. Çalışmada örgütlenmeden kaynaklanan diğer sorunlara da yer verilmekle birlikte, çalışmanın asıl vurgusu, halka hesap verebilirlik konusudur. Bu nedenle, yerelleşme, sivil katılım, denetim, şeffaflık gibi konulara ancak halka hesap verebilirlikle ilgisi ve ilişkisi ölçüsünde yer verilmiştir. İkinci sınırlama ise, alan araştırmasına ilişkindir. Bu çerçevede alan araştırmasında iç güvenlik yönetiminin yerel makamları olan mülki idare amirleri (vali ve kaymakamlar) ile üst uygulayıcı konumundaki il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri ile yarı yapılandırılmış görüşme ve soru kağıdı cevaplama yöntemi uygulanmıştır. Dolayısıyla, çalışmada iç güvenlik personeli olan polis memurları, jandarma ve sahil güvenlik görevlileri kapsam dışında tutulmuştur. Aslında bu kamu görevlilerinin iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik konusunu nasıl algıladıkları da çok

önemli olmakla birlikte, bunun ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturduğu düşünülmüştür.

Bu çerçevede çalışmada ilk olarak, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde hesap verebilirlik kavramına yüklenen anlamlar tanımlanmış, benzer kavramlarla ilişkisi ortaya konulmuş, hesap verebilirliği kolaylaştıran ve zorlaştıran koşullar irdelenmiş, hesap verebilirliğin çeşitli boyutları üzerinde durulmuş, bu kapsamda halka hesap verebilirlik anlayışı ve bu anlayışın etkin kılınması için yapılması gerekli düzenlemeler ele alınarak incelenmiştir.

Ardından güvenlik ve iç güvenlik kavramları analiz edilmiştir. Bu çerçevede güvenlik kavramının tanımı ve kapsamı anlatılmış, güvenlik anlayışındaki dönüşüm; toplum sözleşmesi kuramcılarının düşünceleri, geleneksel güvenlik anlayışı, yeni güvenlik anlayışı, insani güvenlik anlayışı aşamaları kapsamında ele alındıktan sonra, ulusal güvenlik ve iç güvenlik ayrımı, iç güvenlik kavramının tanımı ve kapsamı, iç güvenlik hizmetlerinin temel nitelikleri, iç güvenlik yönetim sistemleri ve bu sistemler içerisinde Türkiye'deki iç güvenlik sistemi bakımından tartışılması gereken Fransa ve İngiltere iç güvenlik sistemleri üzerinde durulmuştur.

Daha sonra, Türkiye'deki iç güvenlik yönetimi ve sorunları irdelenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de iç güvenlik hizmeti veren birimler, görev ve yetkilerine göre kamu kolluk güçleri, özel kolluk güçleri ve gönüllü kolluk; hizmet türüne göre ise idari (önleyici) kolluk, adli (kovuşturucu) kolluk ile uzmanlık gerektiren kolluk hizmetleri şeklinde belirtilmiş, iç güvenlik makamları Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, mülki idare amirleri; iç güvenlik güçleri ise polis, jandarma ve sahil güvenlik şeklinde sınıflandırılarak anlatılmıştır. Ayrıca Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunlar, koordinasyon ve işbirliği sorunu, sivil otoriteye bağlılık sorunu, eğitim, uzmanlaşma, çalışma şartları, tayin-terfi sorunları gibi personel yönetimine ilişkin sorunlar ve halka hesap verebilirlik sorunu başlıkları altında anlatılmıştır.

Bu bölümün sonrasında, tüm teorik çerçeve esas alınarak halka hesap verebilirlik bağlamında Türkiye'de iç güvenlik yönetimi ile ilgili olarak yapılan alan araştırması üzerinde durulmuştur. Bu bölümde öncelikle araştırmanın metodolojisi, araştırmanın evreni ve uygulandığı örneklem ile araştırmanın sınırlılıkları ifade edildikten sonra, araştırma sonucunda elde edilen bulgular ve bulgulardan elde edilen sonuçlar, sorunlar ve çözüm önerileri perspektifinden ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir.

Son olarak sonuç ve değerlendirme bölümünde, çalışmanın teorik ve uygulama kısmı birlikte ele alınarak çalışmanın bütününden elde edilen sonuçlar ve bu sonuçlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ARAŞTIRMALAR

İç güvenlik yönetimine ilişkin literatür değerlendirildiğinde, bir iç güvenlik birimi olan polis teşkilatına ilişkin birçok çalışma olmasına karşılık, jandarma teşkilatına ilişkin çok az çalışmanın olduğu, sahil güvenlik komutanlığına ilişkin ise hiçbir bağımsız çalışmanın olmadığı görülmektedir. İç güvenlik yönetiminin geneline ilişkin çalışmalar ise oldukça az sayıdadır.

Aydın (1997), "Police Organisation and Legitimacy" başlıklı kitabında, tarihsel süreç içerisinde, sosyo-ekonomik ve politik bağlamda İngiltere'deki ve Türkiye'deki polis teşkilatlarının gelişimini ve polis-devlet ilişkilerini, örgütsel teoriler üzerinden ele alarak incelemiştir. Kitapta, polis teşkilatlarının meşruiyet sorunu ile karşı karşıya bulunan ve sosyal kontrol işlevine sahip bir kurum olduğu, bu teşkilatların örgütsel yapısı ve uygulamaları ile meşruluk arasında bir ilişkinin söz konusu olduğu, bu teşkilatların etkinliğinin, baskı ve/veya konsensüse dayanan bir meşruiyetin var olmasına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Kitapta, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri dikkate alınarak Türkiye'deki ve İngiltere'deki polis teşkilatları birbiri ile karşılaştırılmış ve bu karşılaştırma sonucunda, yerinden yönetilen İngiliz polisinde önemli ölçüde halka hesap verebilirliğin var olduğu, buna karşılık merkezîyetçi bir yapıda örgütlenen Türk polisinde halka hesap verebilirliğin bulunmadığı savunulmuştur.

Hughes (2003), "Public Management and Administration" adlı kitabında, kamu sektöründe yapılan reformlar ile birlikte gelişen ve yeni kamu işletmeciliği olarak da adlandırılan yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerini ve teorilerini, geleneksel kamu yönetimi ile karşılaştırarak ortaya koymaya çalışmıştır. Bu çerçevede kitapta, YKY anlayışı ile birlikte ortaya çıkan devletin yeniden tanımlanan rolü, kamu politikalarında yaşanan değişim, stratejik yönetim, personel ve performans yönetimi, finansal yönetim, e-devlet uygulamaları ile yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmiş ülkelerdeki yansımaları anlatıldıktan sonra, geleneksel kamu yönetiminden YKY anlayışına geçiş sürecinde hesap verebilirlik kavramının geçirdiği içeriksel dönüşüm üzerinde durulmuştur. Geleneksel kamu yönetiminde hesap verebilirlik anlayışının, doğrusal, hiyerarşik ve tek yönlü olmasına karşılık YKY'de, doğrusal olmayan, çok paydaşlı, yatay ve müşteri odaklı bir hesap verebilirlik anlayışı söz konusudur. Geleneksel kamu yönetiminde daha çok siyasal ve idari (bürokratik) hesap verebilirlik geçerli iken, YKY'de hesap verebilirlik kavramı anlam ve içerik bakımından genişlemiş ve özellikle siyasal hesap verebilirlik halka hesap verebilirlik anlayışına doğru evrilmiştir.

Karaosmanoğlu (2010), "Küreselleşme Perspektifinden İç Güvenlik ve Sivil Denetim" adlı kitabında, küreselleşme, demokratik gözetim ve denetim bağlamında, Türkiye'nin iç güvenlik anlayışının nasıl etkilendiği üzerinde durmuştur. Bu çerçevede kitapta, küreselleşmenin iç güvenlikte yarattığı değişim, iç güvenliğin parlamento denetimi, yürütme/idare denetimi, yargısal denetimi ve sivil toplum denetimi konuları anlatılmıştır. Yasama, yürütme ve yargı organları yanı sıra sivil toplum üzerinden geliştirilecek demokratik denetim ve gözetim uygulamalarının sonucunda iç güvenlik birimlerinin değişmek zorunda olduğunun vurgulandığı kitapta, bu zorunluluğun iç güvenlik birimlerinin hesap verebilirlik ve işbirliği içerisinde hizmet etmelerini gerektirdiği, bunun içinse iç güvenlik mevzuatının küreselleşme gerçeğini dikkate alarak, demokrasi, hesap verebilirlik ve insan hakları anlayışı temelinde düzenlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Göksu ve diğerleri (2011), "Güvenlik Yönetimi" adlı kitapta, güvenlik yönetimini, örgütlenme, örgüt teorileri, verimlilik ve etkililik, özel güvenlik yönetimi, polis davranışı, hesap verebilirlik, liderlik, motivasyon, performans yönetimi, kriz yönetimi, stratejik yönetim, stres yönetimi, bilgi yönetimi, zaman ve toplantı yönetimi gibi farklı temalarla ele alarak tartışmışlardır. Bu tartışmalardan çıkan temel sonuçlar; kolluk teşkilatları arasında etkin bir koordinasyon sağlanması, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının askeri görüntüden kurtarılarak kolluk hizmetleri sunan birimlere dönüştürülmesi, iç güvenlik yönetiminin bürokratik yönetim geleneğinden uzaklaştırılarak demokratik bir yönetim anlayışına göre örgütlenmesi, özel güvenliğin güvenlik hizmetlerine önemli katkılar yapan bir alan olmasına karşın genel

kolluk teşkilatlarına alternatif olmadığı, güvenlik hizmeti sunan kurumların sivil otorite tarafından denetlenmesi gerektiği, poliste stratejik planlama düşüncesinin uygulanmasının kaliteli, verimli ve etkili bir hizmet sunulması bakımından yararlı olacağıdır. Bu kitap, iç güvenlik yönetimini çok farklı açılardan ele alması bakımından önemli bir çalışmadır.

Cerrah (2011), “Demokratik Toplumlarda İçgüvenlik” adlı kitabında, iç güvenlik hizmetlerini, modern polisten post-modern polise geçiş süreci temelinde toplumsal değişme, poliste sosyalleşme, alt kültür, etik, demokratikleşme, terör ve terörle mücadele gibi kavramlar üzerinden ele almıştır. Bu kapsamda, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (PVSK), Avrupa Polis Etik Kuralları (APEK) ile Türk Polis Etik Kuralları'na göre yapılan polisin görev tanımlamaları ve öncelik sıralaması karşılaştırılmıştır. Çalışmada İlk Çağ ve Orta Çağ'da güvenlik hizmetlerinin gelişimi anlatıldıktan sonra günümüzde İngiltere, ABD ve Türkiye'deki iç güvenlik sistemleri tanımlanmış; Türkiye'deki polis teşkilatında aşırı mesleki sosyalleşmenin toplumdan uzaklaşma ve yabancılaşmaya yol açacağı, güvenlik hizmetlerinin siyasilere denetiminden uzaklaştırılarak askeri bir yapılanmaya dönüştürülmesinin çağdaş gelişmelere aykırı olacağı ifade edilmiştir. Türkiye'de iç güvenlik hizmeti üreten polis ve jandarma teşkilatlarının sivil katılım ve denetim ilkeleri çerçevesinde yapılandırılmalarının kaçınılmaz olduğu, bunun içinse iç güvenlik birimlerinin ve bu birimlerde çalışan görevlilerin demokratik değerlere, hesap verebilirliğe ve şeffaflığa inanmış olmaları gerektiği, iç güvenliğin katılım ve eleştiriye açık, yani toplumsal kabul üzerine kurulmasının önemli olduğu, terörle mücadelede en etkin çözümün, bu mücadelenin demokratik sistemin değerleri dışına çıkmadan, sivil otoritenin gözetim ve denetimi altında yapılması olduğu, terörün hiçbir zaman demokrasinin aksatılması veya ortadan kaldırılması için bir bahane olarak kullanılamayacağı savunulmuştur.

Bovens (2005), "Public Accountability" adlı makalesinde, halka hesap verebilirliği modern demokratik devletlerin temel unsuru olarak ele almaktadır. Makalede, bir güç olarak ifade edilen devletin ya da siyasal iktidarın yaptıklarından veya yapamadıklarından, kararlarından, politikalarından ve harcamalarından dolayı halka karşı hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmadığı takdirde, demokrasinin kağıt üzerinde kalacağı, dolayısıyla da halka hesap verebilirliğin kamu yönetiminin tamamlayıcı bir ögesi olduğu ifade edilmiştir. Makalede günümüzde halka hesap verebilirliğin kamu ve özel sektörde iyi yönetişimin bir sembolü haline geldiği iddia edilmektedir.

Gül (2008), “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik” adlı makalesinde, hesap verebilirliği demokratik yönetimlerin esasında yer alan bir denetim yetkisi olarak ele almış ve etkin hesap verebilirlik ilkeleri, yapısına ve niteliğine göre hesap verebilirlik türleri, yeni kamu yönetimi ile hesap verebilirlik arasında ilişki konuları üzerinde durmuştur. Makalede hesap verebilirlik ile ilgili yapılan düzenlemeler, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK), ombudsmanlık (kamu denetçiliği), Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kolluk etik ilkeleri olarak ifade edilmiştir. Güvenlik hizmeti sunan birimler de dahil olmak üzere tüm kurumların sivil otoriteler tarafından denetlenmesi gerektiği tezini savunan makalede, polisin topluma hesap verme sorumluluğu ile çalışması halinde etkinliğin sağlanacağı, yetkilerin kötüye kullanımının azalacağı ve hizmetlerin toplumun beklentileri yönünde şekilleneceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Jones (2008), "The Accountability of Policing" adlı makalesinde, hesap verebilirliğin polislik hizmetlerinde uygulanmasını İngiltere'deki kanuni düzenlemeleri ve uygulamaları dikkate alarak değerlendirmiştir. Makalede hesap verebilirliğin, birçok değişik şekilde tanımlanabilen "bukalemun" bir kavram olduğu, polis hizmetlerinde yönetişimin ve hesap verebilirliğin "demokratik" polislik ile şekillenen süreçler ve kurumsal düzenlemelerin bir parçası olduğu, polis hizmetleri ile demokrasi arasında birbirinden ayrılmaz bir ilişki bulunduğu, polise tanınan yetki ve gücün aslında temel hak ve özgürlükleri garanti altına almaya yönelik olarak düzenin korunması için verildiği, ancak bu yetki ve gücün kötüye kullanılmaması için polislik hizmetlerinde etkin bir hesap verebilirliğin sağlanması gerektiği anlatılmıştır. Ayrıca makalede sosyal

kontrol ve düzenlemeleri esas alan bir hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde polisin yetkilerinin belirlenmesi ve buna göre örgütlenmesinin siyasal ve sosyal düzenin bir gereği olduğu, polislik hizmetlerinde hesap verebilirliğin bireysel düzeyde şikayet mekanizmaları ve kanuni tazminatlar yolu ile sağlanabileceği savunulmuştur.

Akpınar (2011b), “Türkiye’de İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler” adlı makalesinde, il düzeyinde güvenlik sektörünün örgütlenmesini ele almıştır. Bu çerçevede, taşrada güvenlikten sorumlu olan mülki idare amirleri (vali ve kaymakamlar) ile kolluk görevini yerine getiren il jandarma ve il emniyet müdürlerinin görev ve sorumlulukları ile bu aktörler arasındaki resmi ilişkiler, mevzuat hükümleri esas alınarak; resmi olmayan ilişkiler ise yapılan çeşitli araştırmaların verileri ile anlatılmaktadır. Çalışmada, il düzeyinde güvenlik sektöründeki aktörler arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir zemine oturmadığı tespitinden hareketle, bu durumun değiştirilmesi için mevzuattan kaynaklanan sorunlu alanların ortaya konulması ve bu alanlara ilişkin bir kolluk reformu yapılması gerektiği vurgulanmakta, bu kapsamda jandarmanın askeri bağlarının kopartılması ve mülki sistem içine alınarak hesap verebilir, katılımcı, şeffaf ve denetlenebilir bir kolluk oluşturulması zorunluluğu üzerinde durulmaktadır.

Kuyaksıl, (2012), II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu’na sunulan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış” başlıklı bildirisinde yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışı ve içeriği, yerel yönetim, yerelleşme ve yerel özerklik kavramları üzerinden Türkiye’de iç güvenlik hizmeti sunan kurumlar üzerinde durmuş, Türkiye’de iç güvenlik hizmetinin yerel olarak sunulabilirliğini ve bu bağlamda iç güvenlik sektörünün sivil gözetiminin geliştirilmesi projesi, toplum destekli polislik ve özel güvenlik konularını incelemiştir. Genelde kamu yönetiminde, özelde ise polis yönetiminde yerinden yönetim ve yerelleşme yanı sıra post-modern bir değişim eğilimi olduğu tespitinde bulunan çalışma, Türkiye’deki bölgelerarası gelişmişlik düzeyi farklılıklarından ve terör gibi siyasal ve toplumsal sorunlardan dolayı kısa vadede iç güvenlik hizmetinin AB ülkelerindeki gibi tamamen yerelleşmesinin mümkün olmadığı, ancak uzun vadede, toplumun ekonomik, politik, sosyal ve kültürel açıdan geliştiği ve demokrasinin bütün kurum ve kuruluşları ile yerleştiği bir Türkiye’de iç güvenlik ile birlikte diğer tüm hizmetlerin yerelleşebileceğini savunmaktadır.

Üzel (2008), “Türkiye’de İç Güvenlik Teşkilatlarının YenidenYapılandırılması” adlı yüksek lisans tezinde, devlet, güvenlik, iç güvenlik örgütü, yeniden yapılanma gibi bir kavramsal çerçeveden hareketle, iç güvenlik teşkilatlarının yeniden yapılandırılması konusunu incelemiştir. Tezde, Türkiye’de ve Avrupa’da iç güvenlik sistemleri ve örgütleri anlatılmış, iç güvenlik alanındaki yeniden yapılandırma çalışmaları bağlamında 2001 yılında üçlü kolluk yapılanmasını tek bir örgüte dönüştüren Belçika reformuna ayrı bir başlık açılmıştır. Tezde alan uygulaması olarak bir siyasetçi, iki akademisyen, bir mülki idare amiri, iki üst düzey polis yöneticisi ile görüşme yapılmıştır. Tezde Türkiye’de iç güvenliğe ilişkin sorunlar; iç güvenlik hizmet alanının belirginleştirilmesi, yeniden yapılandırma, sınır güvenliği, iç istihbarat, görev alanı, sivil otoriteye bağlılık ve sivil denetime açıklık, Avrupa iç güvenlik sistemine adaptasyon, gereksiz altyapı harcamaları, eğitimin standardizasyonu, adli kolluk başlıkları ile ele alınmış, iç güvenliğin yeniden yapılandırılması yöntemi ve yeniden yapılandırmayı zorlaştıran etkenler üzerinde durulmuştur. Tez, literatür taraması ve alan araştırması sonucunda, iç güvenlik örgütlenmesinde hizmet verilen alanın tanımında bile açıklık olmadığı, askeri niteliğe sahip jandarma ve sahil güvenliğin sivil otoritenin denetiminden ve etki alanından uzak olduğu, iç istihbarat alanında sürtüşme ve çekişmelerin olduğu, altyapı yatırımlarının yapılmasında bir eş güdüm sağlanamadığı, AB sürecinin sınır güvenliği başta olmak üzere iç güvenlikle sivilleşmeyi zorunlu kıldığı sonuçlarına ulaşmıştır. İç güvenliğe ilişkin sorunları tespit etmesi bakımından önemli bir çalışma olan tezin, uygulama çalışmasının yapıldığı kişilerin özellikle niceliksel anlamdaki yetersizliği dikkate alındığında, sınırlı bir çalışma olduğunu söylemek mümkündür.

Güney (2011), “Türkiye’de İç Güvenlik Bürokrasisi” adlı yüksek lisans tezinde, devlet ve bürokrasi temel kavramları ve örgüt teorileri ile bir kuramsal çerçeve ortaya

koyduktan sonra, tarihsel süreç içerisinde Türkiye bürokrasisini ele almış, ardından da Türkiye'deki iç güvenlik bürokrasisini; Milli Güvenlik Kurulu (MGK), mülki idare amirliği, savcılık, emniyet, jandarma, sahil güvenlik, Gümrükler Muhafaza Teşkilatı, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT), Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı (KDGM), Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB), Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), Orman Koruma ve Yangınla Mücadele Teşkilatı olarak belirleyerek bu kurumların örgütlenmesini ana hatlarıyla anlatmıştır. Genel olarak literatür taraması ve mevzuat anlatımı şeklinde ortaya konulan çalışmada, çok aktörlü iç güvenlik bürokrasisinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği ve güvenlik hizmetlerinin etkinliğinin sağlanması için kurumsal ve yapısal düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Özcan (2011), "Türk Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik" adlı yüksek lisans tezinde, genel olarak hesap verebilirlik, kamu yönetiminde ve güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirlik, diğer ülkelerdeki hesap verebilirlik uygulamaları ve Türkiye'deki hesap verebilirlik ve reform hareketleri üzerinde durmuştur. Derleme bir çalışma görünümündeki tezde, jandarma teşkilatına çok az yer verilirken, sahil güvenliğe hiç yer verilmemiş, sonuç bölümünde yalnızca polis teşkilatına ilişkin bir çıkarım yapılarak bu teşkilatın hesap verebilir ve şeffaf bir hukuki yapıya kavuşturulması halinde vatandaşların kamu yönetimine olan saygısının, bağlılığının ve güveninin artacağı ve polis teşkilatı ile gönüllü işbirliği yapacağı iddia edilmiştir.

Köksoy (2011), "Demokratik Sistemler ve İç Güvenlik Yapılanmalarının Karşılaştırılması: ABD, Fransa ve Türkiye Örneği" adlı yüksek lisans tezinde, demokratik sistemler olarak başkanlık sistemini ABD, yarı başkanlık sistemini Fransa ve parlamenter sistemi Türkiye örnekleri üzerinden anlatmış, Türkiye'de başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin uygulanabilirliğini, ortaya çıkabilecek olumlu ve olumsuz sonuçlar üzerinden tartışmış ve ardından iç güvenlik yapılanmalarını Türkiye-ABD ve Türkiye-Fransa şeklinde karşılaştırmıştır. Tezde, konu literatür taraması ve karşılaştırmalı analiz yöntemi kullanılarak ele alınmış ve hükümet sistemlerinde ve iç güvenlik yapılanmalarında sorun yaşayan ülkelerin bu sorunlarını düzeltmek için mevcut sistem ve yapılanmadan yola çıkmaları gerektiği sunucuna ulaşılmıştır.

Yılmaz (2011b), "Türkiye'deki İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı ve Güvenlik Yöneticilerinin Değişime Yönelik Tutum ve Davranışları Üzerine Bir Araştırma" adlı doktora tezinde, Türkiye'deki iç güvenlik örgütlenmesini değişim kavramı üzerinden ele almıştır. Tezde, iç güvenlik örgütlenmesindeki yapısal değişim, Türkiye'de kurulan KDGM ile 11 Eylül saldırıları sonrası ABD'de kurulan İç Güvenlik Bakanlığı üzerinden karşılaştırılarak anlatılmaya çalışılmıştır. Türkiye'de iç güvenlik sorunları, idari kolluk-adli kolluk ayrımı, komuta birliği olmayışı, hesap verebilirlik ve koordinasyon sorunu olarak belirlenmiş; terör örgütlerindeki değişimin, istihbaratta ve teknolojiye yaşanan değişimlerin, terörle mücadeledeki politika ve strateji yetersizliğinin, örgütsel yapı ve kapasite yetersizliğinin iç güvenlikte değişim ihtiyacına yol açtığı ifade edilmiştir. Çalışmada alan araştırması olarak, 41 il valisi, Ankara Emniyet Müdürlüğü'nde görevli 105 emniyet müdürü, 50 jandarma komutanı ve 11 MİT yöneticisi ile 38 soruluk bir anket uygulanmıştır. Tez, KDGM'nin örgütsel yapılanması sürecinde, değişim yönetimi yaklaşımlarından yeterince yararlanılmadığı ve bu durumun örgüt çalışanlarının değişime yönelik tutumları üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuçtan hareketle, değişim yönetimi yaklaşımlarından ve Türkiye'de konuyla ilgili çalışmalardan yararlanılması, 11 Eylül saldırıları sonrası başta ABD olmak üzere tüm dünyada geliştirilen yeni iç güvenlik şablonunun iyi bir şekilde irdelenmesi, toplumun iç güvenlik yapılanması alanına dahil edilmesi önerilerinde bulunulmuştur. Çalışma, iç güvenlik örgütlenmesini değişim perspektifinden incelemesi bakımından önemli olmakla birlikte, iç güvenliği ağırlıklı olarak terörü engelleme faaliyetleri olarak ele almış olması ve iç güvenlik alanındaki değişimi, yalnızca KDGM'nin kuruluşu üzerinden incelemesi nedeniyle sınırlılıklar içermektedir.

Köksal (2014), "Türkiye'nin İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Görev, Yetki ve Sorumluluklarının Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi" adlı doktora tezinde,

Türkiye'deki iç güvenlik yönetimini, valilerin görev, yetki ve sorumluluklarına odaklanarak anlatmıştır. Çalışmada, Türkiye'deki il yönetim sistemi ve iç güvenlik örgütlenmesi incelenmiş, Türkiye'deki, ABD'deki ve Fransa'daki valilik sistemi ele alınmış, valinin iç güvenlik yönetimindeki görev, yetki ve sorumlulukları ile rolü değerlendirilmiştir. Çalışmada, alan araştırması olarak 4'ü merkez valisi, 16'sı aktif vali olmak üzere 20 vali ile 10 adet soru üzerinden görüşme yapılmıştır. Bu alan çalışması sonucunda, iç güvenliği sağlamada görevli ve sorumlu olan valilere, mevzuat çerçevesinde verilen yetkilerin yeterli olduğu, valilerin ildeki güvenlik güçlerinin yetersiz kalması halinde en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından yardım istemesini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesinin gerekli olduğu, Jandarma Genel Komutanlığının teşkilat olarak kalması gerektiği ancak Jandarma Bölge Komutanlıkları'nın kaldırılmasının uygun olacağı, valinin kolluk birimleri üzerindeki denetim yetkisinin yeterli olduğu, denetim ve sivil otoriteye bağlılık konusunda jandarma ve sahil güvenliğin durumunun tartışmalı olduğu, terörle mücadelede başarılı olunabilmesi için toplumsal desteğin artırılması gerektiği sonuçlarına varılmıştır.

3. HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMININ ANALİZİ ve HALKA HESAP VEREBİLİRLİK

Bu bölümde geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde hesap verebilirlik kavramına yüklenen anlamlar tanımlanacak, benzer kavramlarla ilişkisi ortaya konulacak, hesap verebilirlik mekanizmasını kolaylaştıran ve zorlaştıran koşullar irdelenecek, hesap verebilirliğin farklı türleri üzerinde durulacak, bu çerçevede halka hesap verebilirlik mekanizması ve bu mekanizmanın etkin kılınması için yapılması gerekli düzenlemeler ele alınarak incelenecektir.

3.1. Hesap Verebilirliğin Tanımı ve Kapsamı

1980'lerden sonra kamu yönetimi ve kamu maliyesi alanları başta olmak üzere birçok farklı alanda hesap verebilirlik ilkesi kurumların gündeminde yer almaya başlamıştır. Önceleri özellikle mali nitelikli bazı kamu kurumlarının sorumluluğunu belirtmek için kullanılan “hesap verme” ifadesi, daha sonra bir anlam genişlemesine uğrayarak devlet kurumlarının tümünün ve özel işletmelerin, özellikle kamuyu temsil eden kurumlara ve farklı yapıdaki örgüt ve bireylere karşı sorumluluğunu ifade eden bir kavram haline gelmiştir (Süllü, 2010: 217).

Hesap verebilirlik kavramı, literatürde değişik şekillerde tanımlanabilmektedir. Kelime anlamı olarak hesap verebilirlik (accountability), “cevap verme zorunluluğunda olma” ve “açıklanabilir olma” anlamına gelmektedir (27.09.2015, www.merriam-webster.com). “Hesap verme” zorunluluğu (Mulgan, 2003: 51) olarak ifade edilen hesap verebilirlik, bir kişinin bir başkasına karşı tutum ve davranışlarından dolayı hesap verme ödevi olarak tanımlanır (Dillard ve Brown, 2014: 78). Genel olarak hesap verebilirlik, eylemlerle ilgili gerekçe, bilgi ve hesap verme veya alma kapasitesi, yeteneği ve isteğidir. Bu yaklaşıma göre yalnızca “hesap verme kapasitesi ve yeteneği” anlamına gelmeyen hesap verebilirlik, aynı zamanda “hesap alabilme yeteneği”ni de ifade etmektedir. Dolayısıyla hesap verebilirlik, sadece süreçlere ilişkin bilginin açıklanması olmayıp, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve siyasal ilişkiler çerçevesinde karşılıklı ve sürekli hesap alma ve verme süreci olarak görülmektedir (Zengin ve Öztaş, 2008: 88).

Hesap verebilirlik kavramı, hesaba çekilme, denetlenme, hesap verme ve açıklama yapma anlamlarını içermektedir. Bu kavramsal anlamlarının ötesinde hesap verebilirlik, herhangi bir sosyal aktörün yaptığı davranışın doğruluğunu, kendisinden daha üst bir otoriteye açıklama zorunluluğu içinde olduğu bir sosyal ilişkiyi anlatmaktadır (Mulgan, 2003: 15). Hesap soran otorite, hesap veren tarafı davranışının meşruluğu ve bilgisinin yeterliliği konusunda sorgulamak; hesap veren ise bunlara cevap vermek durumundadır (Parlak, 2011: 193). Bu nedenle hesap verebilirlik, bir kimsenin yetki ve sorumluluklarını kullanma konusunda ilgili kişilere karşı cevap verebilir olmasını; bu yetki ve sorumluluklara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etmesini; bir başarısızlık, yetersizlik ya da usulsüzlük olması durumunda ise, bu durumun sorumluluğunu üzerine almasını gerektirmektedir (Arcagök ve Erüz, 2006: 39; Yılmaz, 2010: 85). Bu davranışların benimsenmesi halinde ancak, kamu sektörü ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcıların kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir oldukları söylenebilir (Özer, 2006: 82).

Bir devlet işleyişi yöntemi olarak hesap verebilirlik, bireysel ve kurumsal düzeyde ele alınabilir. Bireysel düzeyde hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin halka karşı tutum ve davranışlarında, eşit, tarafsız, saygılı ve kanunlara uygun bir şekilde hareket etmeleridir. Kurumsal düzeyde ise hesap verebilirlik, kanun gücü kullanan kurumların etkin bir şekilde hizmet sunmaları için cevap verebilir ve hesap verebilir olmaları demektir (Walker, 2006: 1). Diğer taraftan ister kamu ister özel olsun çalışma hayatında hesap verebilirlik, en az iki aktör arasındaki ilişkiye göndermede bulunan bir kavramdır. Bu iki aktör, amir-memur ya da yönetici-çalışandır ve bu iki aktörün arasındaki ilişki ise, ast-üst ilişkisidir. Çalışma hayatındaki hesap verebilirlik ilişkisi, amirlerin (yöneticilerin) yaptırım gücünün, memurun (çalışanın) davranışlarını kontrol edebilme yeterliliğidir. Bu bakımdan hesap verebilirlik, yöneticilerin otorite ve

yetkilerini, memurların ise görev ve sorumluluklarını kötüye kullanmalarını engelleyen bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir (Streets, 2010: 15). Bu hesap verebilirlik mekanizması çerçevesinde tüm yöneticilerin şunları yapmaları gereklidir (Kraines, 2001: 21):

- a) Kurumun istek ve amaçlarını elde edebilmesi için çalışanların görev ve sorumluluklarının belirlenmesi.
- b) Çalışanların ihtiyaçlarına yönelik olarak gerekli yetki ve kaynağın sağlanması.
- c) Başarısız olmaları halinde sorumluların hesap vermeye çağırılması.
- ç) Çalışanların performans ve etkinliği konusunda resmi kanallar yoluyla yapısal geri bildirimde bulunulması.
- d) Otoriteleri altındaki çalışanların verimliliklerini arttırmak amacıyla, iş kapasitelerini arttıracak şekilde eğitimlerinin sağlanması.

Çalışma hayatında hesap verebilirlik, performans ve hiyerarşi kavramları ile ilişkili bir kavramdır. Nitekim hesap verebilirlik, üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun yüklenilmesine dayanan bir ilişkidir (Aktan vd., 2006: 169). Bir başka deyişle hesap verebilirlik bir tarafın diğer tarafa karşı, verilen görev ya da işlerin performansına ilişkin açıklamada bulunduğu hiyerarşik bir ilişkiye işaret etmektedir (Sancak ve Güleç, 2009: 3). Bu hiyerarşik ilişki içerisinde hesap verebilir olmak, kişinin verilen kararlar ya da yapılan eylemler hakkında sorulara cevap vermek zorunda olması, bu cevaba göre cezalandırılabilir ve hatta işten çıkarılabilir olması anlamını taşımaktadır (Kesim ve Petek, 2005: 45).

Gerçekte hesap verebilirlik, bir yönetim kavramıdır ve bu yönüyle, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmalarından ve yapmış oldukları faaliyetlerden sorumlu olmalarını ifade etmektedir. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu, kamu gücünün ve bu güce bağlı yetkileri kullanan kişi ve kurumların, toplum, parlamento ve diğer kurum ve kuruluşlar karşısında aldıkları kararlar, yürüttükleri iş ve işlemler nedeniyle açıklamalarda bulunmaları, bu iş ve işlemlerden dolayı sorumlu tutulabilmelerini kapsamaktadır (Taner, 2012: 33). Güce sahip olanların hareketlerinden dolayı sorumlu tutulması zorunluluğu olarak tanımlanan hesap verebilirlik, kamu yönetimi bakımından devlet ve kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında karşılıklı bir hak ve sorumluluk dinamiğinin ya da dengesinin bulunması anlamına gelmektedir. Bu bakımdan hesap verebilirlik, demokrasi kültürünün, haklar temelli yönetim anlayışının ve eşit insani gelişmenin temeli olarak görülmektedir (UNDP, 2013b: 2).

Demokratik yönetimlerin temelinde yer alan bir denetim yetkisi olarak görülen hesap verebilirlik, devlet-vatandaş ilişkilerinde güvenin oluşturulmasını, bilgi alabilmeyi, kontrol edebilmeyi ve yön verebilmeyi içermektedir (Gül, 2008: 73). Güler'e göre (2003: 10) hesap verebilirlik kavramı, asıl olarak bürokrasinin mali sorumluluğu olarak kullanılmakta ve kamu kurumlarının, genel anlamda devletin, "özel/serbest/özerk mali denetim kuruluşları tarafından denetlenmesi şeklinde anlaşılmaktadır. Hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmeleri ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklenmelerini zorunlu kılmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 52). 5018 sayılı KMYKK'de de hesap verebilirlik kavramı, hesap verme sorumluluğu olarak düzenlenmiş ve "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili mercilere hesap vermek zorundadır" (m. 8) şeklinde ifade edilmiştir.

Hesap verebilirlik konusundaki bütün bu tanımlama ve açıklamalardan hareketle, hesap verebilirliğin üç temel özelliğinin bulunduğunu söyleyebiliriz. İlk olarak hesap verebilirlik, dışsaldır. Çünkü her şeyden önce hesap verebilirlik, hesap soran dışsal bir otoritenin varlığını gerekli kılmaktadır ve hesap veren taraf performans, sonuçlar ve diğer süreçlerle ilgili olarak bu dışsal otoriteye bilgi vermek zorundadır. İkinci olarak hesap verebilirlikte, sosyal etkileşim ve karşılıklılık söz konusudur. Çünkü hesap verebilirlik, cevapları araştırmayı, açıklamada bulunmayı, sorgulamayı, yapılan

hataları düzeltmeyi ve bu süreçler sonunda uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi içermektedir. Son olarak hesap verebilirlikte, hesap soranın hesap veren üzerindeki hesap sorabilme hakkı kabul edilmektedir. Çünkü hesap verebilirlik, ona muhatap olanların üzerinde bir güçtür (Mulgan, 2000: 555). Bu gücü kullanan üst otorite, hesap sorma sonucunda olumsuz bir sonuca varırsa, hesap veren üzerinde yaptırım uygulayacaktır. Bu yaptırımlar; hukuki ve mali yaptırımlar, disiplin cezaları, para ve hapis cezası gibi resmi içerikli olabileceği gibi, kamuoyu nezdinde kişinin ya da kurumun itibarının zedelenmesi gibi dolaylı ve resmi olmayan bir içerikte de olabilmektedir (Streets, 2010: 29-30).

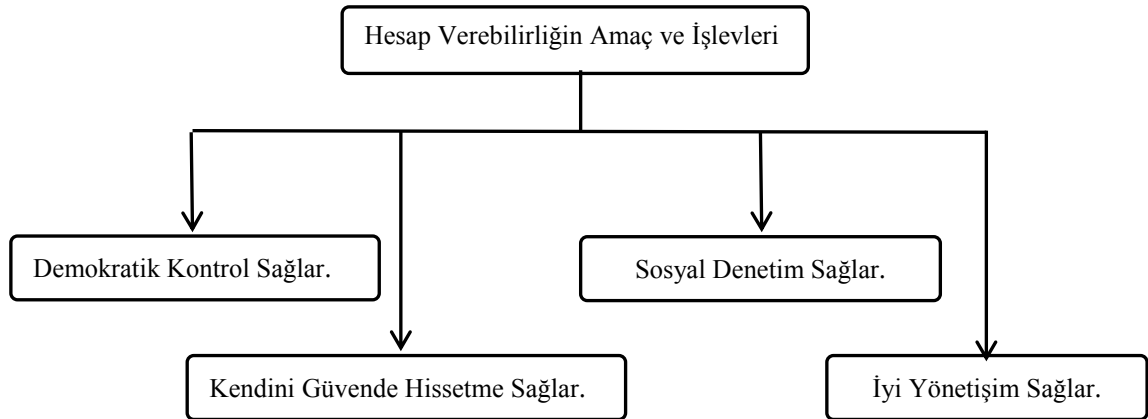
Hesap verebilirlikten söz edebilmek için ister kamu ister sivil tüm örgütlerde bazı koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu koşullar şunlardır (2010: 26-28):

- Görev ve sorumlulukların açıklığa kavuşturulması.
- Şeffaflığın ve bilgiye ulaşmanın sağlanması.
- Yöneticilerin beklentilerinin açık ve net bir şekilde belirlenmesi.
- Ödül ve cezaların etkin bir şekilde belirlenmesi ve uygulanması.

Bu koşulların yerine getirilmesi, özel sektörde göreceli olarak daha kolaydır. Buna karşılık kamu kurumları, yönetim işlevini yerine getirirken çok değişik siyasal, sosyal, ekonomik amaçları gerçekleştirmeye çalışırlar ve çıkar gruplarının baskısını dikkate alarak hareket etmek, dışsal sınırlamaları ve kendilerine iletilen talepleri dikkate almak zorundadırlar. Bu nedenle kamu kurumlarında hesap verebilirliğin ölçülmesi, özel sektör kuruluşlarına göre oldukça karmaşık, zor ve tartışmalı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Hughes, 2003: 240).

3.2. Hesap Verebilirliğin Amacı ve İşlevleri

Hesap verebilirlik, gerçek anlamda ancak demokratik sistemlerde var olabilen ve aynı zamanda demokratik değerleri ve ilkeleri güçlendiren temel bir kavramdır. Bu nedenle hesap verebilirliğin temel amacı, devlet gücünü kullananların etkin bir şekilde denetlenerek vatandaşlara daha fazla hesap verebilir kılınmaları sonucunda, demokratik sistemin geliştirilmesinin sağlanmasıdır (Şekil 3.1).



Şekil 3.1. Hesap Verebilirliğin Amaç ve İşlevleri.

İş bölümü ve uzmanlaşmanın yaygınlaştığı günümüz toplumlarında vatandaşlar, egemenlik haklarını ancak temsilcileri vasıtasıyla kullanabilmektedirler. Hesap verebilirlik kavramının önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çünkü hesap verebilirlik, yetki verme sürecini kontrol etme isteğinden doğmaktadır. Temsili demokrasilerde vatandaşlar, gücü ve kaynağı devlet kurumlarına devretmekte, bunun karşılığında ise gücü ve kaynağı devrettiği kişilerden hesap sormayı ve aynı zamanda onları yaptıkları iş ve işlemlerden sorumlu tutmayı istemektedirler. Bu nedenle temsili demokrasilerde vatandaşlar hesap soran, devlet kurumları ise hesap veren konumundadırlar. Bu çerçevede hesap verme sorumluluğu, demokratik yollarla

seçilerek yetki kullanan parlamentonun, hükümetin ve hükümetin otoritesi altındaki kamu kurum ve kuruluşlarının topluma karşı üstlendiği bir zorunluluktur ve etkin demokrasi, etkin hesap verebilirlik anlamına gelmektedir (Gören, 2000: 80).

Hesap sorma konumundaki vatandaşlar, hesap verebilirlik sayesinde hem siyaset hem de bürokrasi üzerinde “demokratik kontrol” gücüne sahip olabilmektedirler. Hesap verebilirlik mekanizması yoluyla gücün ve kaynakların kullanımında hedeflenen sonuçlara ulaşmak için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, yapılması gereken şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı, hangi işlerin iyi, hangi işlerin kötü yürütüldüğü vatandaşlar tarafından sorgulanabilmektedir. Hesap verebilirlik sayesinde, hukuka uygunluk, şeffaflık, tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı tespit edilebilmekte, gücü ve kaynakları kullanma sorumluluğunu devreden vatandaşlara, devredilen sorumlulukların gerektiği gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme olanağı sağlanmaktadır. Hesap verebilirlik, kamu kurumlarını cevap verebilirliğe zorlayarak idari düzenlemelerin vatandaşların beklentilerine uygun olarak yürütülmesini sağlayan, idari performansı arttıran, kamusal politikaların oluşturulmasında ve hizmetlerin yürütülmesinde genel toplumsal çıkarların gözetilmesini sağlayan en önemli araçtır (Sözen, 2005: 87). Tüm bu işlevleri dikkate alındığında hesap verebilirliğin demokratik sistemin tam anlamıyla işleminin en önemli unsuru olduğu görülmektedir.

Hesap verebilirlik, hesap soran vatandaşlar bakımından “demokratik kontrol” sağlamanın bir aracı olmanın yanı sıra, hesap veren kamu görevlileri bakımından da “kendini koruma” işlevi görmektedir. Hesap verebilirlik ile hesap verme sorumluluğu olan kamu görevlileri, iş ve işlemlerini yaparken bazı kurallara uymaları gerektiğini ve bu kurallara uymamaları halinde birtakım yaptırımlarla karşı karşıya kalacaklarını bilirler. Bu nedenle kamu kurumlarında hesap verebilirliğin tam anlamıyla uygulanması, kamu görevlilerini, yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken hukuka uygun, şeffaf ve tarafsız bir şekilde davranışta bulunmaya zorlayacaktır (Hall, 2005: 8). Bu zorlama aslında, kamu görevlilerinin sahip oldukları yetkileri yanlış ya da kötü kullanmalarını önleyerek, kamu kaynaklarının hukuka ve kamu yararına uygun bir şekilde kullanılmasını da sağlayacaktır. Bu kapsamda hesap verebilirliğin, kamu görevlilerinin yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi hukuk ve etik dışı tutum ve davranışlarını önleyerek, kamu yönetiminde dürüstlük ve doğruluğun esas alınmasına da yardımcı olacaktır (Bovens, 2005: 193). Dolayısıyla demokratik kontrol işlevi bakımından hesap verebilirliğin, kamu kurumları içerisinde bir iç düzenleyici, kamu görevlileri üzerinde ise bir iç kontrol işlevi yerine getirdiği söylenebilir.

Diğer taraftan hesap verebilirlik, yeni kamu yönetiminin temel ilkelerinden biridir ve iyi yönetişimin (good governance) bir gereği ve ana unsurlarından biri olarak görülmektedir (Sözen ve Algan, 2009: 13). İyi yönetişim, yönetimin ulaşılabilir, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir olması anlamına gelmektedir ve üç temele dayanmaktadır. Bunlar şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılıktır. Diğer bir deyişle, sorgulama, eleştiri, öneri, değerlendirme ve bilgi alma, kamu hizmetlerinde yönetişim ilkesinin etkin bir şekilde uygulanması anlamına gelmektedir (Yılmaz, 2010: 87). İyi yönetişimin bir gereği olarak hesap verebilirlik ise, her şeyden önce, yönetimin girdi ve süreç odaklılıktan, çıktı ve sonuç odaklılığa yönelmesini sağlar. Hesap verebilirlik, yönetimin elde ettiği sonuçların değerlendirilmesini gündeme getirdiğinden, yönetim anlayışında süreçlerden çok sonuçlara dönük bir yaklaşım benimsenecektir. Bu ise, verimliliği esas alan, performansa dayanan ve rekabeti gözetken bir yönetim anlayışının yerleşmesini sağlayacaktır. Böylece kamu kurumları, kaynak kullanımında disiplinli ve tutumlu olmaya, bir başka deyişle daha az harcama ile daha çok kamu hizmeti üretmeye başlayacaktır. Dolayısıyla iyi yönetişim, idari boyutta şeffaf, katılımcı ve hesap verebilirliğe açık bir kamu hizmeti sunma olanağı sağlayacaktır (Çukurçayır, 2003: 262). Şeffaflığı, katılımcılığı ve hesap verebilirliği esas alan bu anlayış, halka hizmet sunumunu odağına alacağından hizmetlerde kalitenin artırılması temel hedef olarak benimsenecek, hizmet sunumunda keyfilik, israf ve yolsuzluk da önlenecektir.

Temelinde bilgi alabilme, kontrol etme ve sosyal güven arayışı bulunan hesap verebilirlik, gerçekte bireylerin ekonomik ve sosyal yaşamlarında birbirlerine ve kurumlara güven duymalarını sağlayıcı bir niteliğe sahiptir (Karaosmanoğlu, 2012:

241). Bu nitelik hesap verebilirliğin sosyal boyutta denetim sağlayan bir mekanizma olması ile ilişkilidir. Aslında sosyal denetim, bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır. Çünkü kurumlar hesap verirken aynı zamanda sosyal denetime de tabi tutulmaktadırlar. Nitekim hesap verebilirlik, açıklamalarda bulunma ve rapor verme (reports), performans değerlendirme (performance assessment), katılım (participation) gibi mekanizmaların yanı sıra sosyal denetimi (social auditing) de içeren bir kavram olarak değerlendirilmektedir (Ebrahim, 2003: 813-822). Nitekim UNESCO (2007: 5-6) da, hesap verebilirlik ile sosyal denetim ve insan hakları arasında karşılıklı bir ilişki bulunduğunu ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi ile sosyal denetimin ve insan haklarının tam anlamıyla gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir.

Hesap verebilirlik, demokratik sistemin bir gereğidir ve demokratik sistemin iyi bir şekilde işleminin en önemli ilkesidir. Hesap verebilirlik, kamu yönetiminin vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alarak hizmet sunmalarını, vatandaşların da kamu yönetimine güvenmelerini ve onu meşru olarak görmelerini sağlar ve kamu yönetiminde hukuksuzluğu, keyfiliği ve yolsuzluğu önlemenin en önemli aracıdır. Ancak hesap verebilirlik anlayışının kamu sektöründe bu amaç ve işlevlerinin ötesinde ölçsüz bir şekilde uygulanması; hesap verebilirliğin demokratik kontrol sağlama işlevini, aşırı kuralcılığa ve cezalandırmaya; yolsuzluğu önleyerek doğruluk ve dürüstlüğü sağlama işlevini, aşırı şekilciliğe; etkinlik ve verimlilik artırma işlevini esneklik ve yenileşmeyi engelleyen bir katılığa; meşruiyet sağlama işlevini ise toplumun beklentilerinde ölçsüz bir artışa dönüştürebilir (Bovens, 2005: 193-194). Bu durum, yalnızca kamu için geçerli olmayıp, özel sektör ya da sivil kuruluşlar için de geçerlidir. Ebrahim'e göre (2005: 56), ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması ve yoksulluğun azaltılması amacıyla faaliyetlerde bulunan kar amacı gütmeyen kuruluşların ve hükümet dışı örgütlerin çalışmalarında aşırı derecede hesap verebilirliğin uygulanması, bu örgütlerin misyonlarını yerine getirmelerine engel olabilecektir. Bu nedenle hesap verebilirliğin belirli bir ölçüde uygulanması, kamu ve özel tüm örgütlerin şeffaf, etkin ve güvenilir bir şekilde hizmet sunmalarını sağlarken, hesap verebilirliğin araç olmaktan çok amaç olarak aşırı bir şekilde uygulanması, örgütlerin etkin ve verimli çalışmalarını önleyebilmektedir.

3.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Hesap Verebilirliğin Gelişimi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında güç ve yetki, seçimler yoluyla halktan siyasetçilere, onlardan da üst düzey bürokratlara ve hiyerarşik yapılanma ile de daha alt kademelere iletilmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, siyasetçiler karar almakta, yöneticiler ise alınan bu kararları, mevzuata sıkı sıkıya bağlı kalarak uygulamaya çalışmaktadırlar. Bu sistemde, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların bürokratları doğrudan doğruya denetlemesi söz konusu olmamakta, denetim ancak siyasi süreçlerle mümkün olmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında siyasetçiler, seçmenlere karşı sorumludurlar ve seçimler yoluyla onlara hesap verirler. Halka hesap verme sorumluluğu siyasal iktidardadır ve siyasal liderler kamu yönetiminin iş ve işlemlerinden sorumlu tutulurlar. Ancak refah devleti anlayışının egemen olması ile birlikte, kamu kesiminin hem yapısal hem de işlevsel bakımdan aşırı büyümesi sonucunda, geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki hesap verme mekanizmalarının yetersiz kaldığı ifade edilmeye başlanmıştır. Bürokrasinin aşırı büyümesi ve ileri düzeyde uzmanlaşması sonucunda bürokratların gücü artmış ve dolayısıyla da bürokratlar üzerindeki siyasal denetim zorlaşmıştır (Sözen, 2005: 88).

Geleneksel yönetim anlayışında hesap verebilirlik sonuç ve performans odaklı olmaktan çok süreç ve girdi odaklıdır. Bu nedenle, geleneksel hesap verebilirlik sürecinin kuralları, kişi ve kurumları değerlendirme ölçütleri kanuni düzenlemelerle ayrıntılı bir şekilde belirlenir. Geleneksel kamu yönetiminde, kamu görevlilerince girdi kontrollerine daha fazla ağırlık verilmesi, işin yavaşlatılmasına, yaratıcılığın engellenmesine ve duyarlılığın azalmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2004: 55-56). Güncelliğini kaybetmiş politika ve mevzuatlar çerçevesinde uygulanan hantal usuller, aşırıya kaçan bir takdir yetkisi ve bunların yanı sıra etkili bir denetim ve gözetim

sisteminin oluşturulamaması geleneksel yönetim anlayışında etkin bir hesap verebilirliğin oluşturulmasını da engellemiştir (Yüksel, 2005: 141–142).

Geleneksel yönetim anlayışının kamu yönetiminde karşılaşılan sorunları çözmeye yetersiz kalması sonrasında, çoğulculuk, şeffaflık, saydamlık, katılımcılık, hukukun üstünlüğü ilkelerini esas alan YKY anlayışı ortaya çıkmıştır. İşletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci yönetim, yeni kamu işletmeciliği gibi tanımlamalarla ifade edilen bu anlayış, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişinde ortaya çıkan eleştiriler ile iletişim ve teknolojiye meydana gelen gelişmelere koşut olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve dolayısıyla ekonomik anlayışta ortaya çıkan değişiklikler sonucunda doğmuştur. Bu anlayış ile; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak iş ve işlemleri sevk ve idare etmek anlamına gelen yönetim (administration) anlayışından, performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme olarak görülen işletme (management) anlayışına doğru bir kayma olduğu değerlendirilmektedir (Bilgiç, 2008: 31).

YKY anlayışı, kamu yönetiminin açık bir sistem olarak işlemesini, kuralların ve süreçlerin azaltılmasını, çalışanların yetkilendirilmesini, hiyerarşik yapının daha az katmanlı ve sade olmasını, kurumların sadece kurallara değil, kurumsal misyonlarına ve hedeflerine de bağlılığını, kamu görevlilerinin yalnızca bürokratik mekanizmalara ve siyasal iktidara karşı sorumlu olmasının yetersizliğini ve topluma karşı da sorumluluk taşımasının gerektiğini vurgular; performansa ve müşteri memnuniyetine dayalı hesap verebilirliği savunur ve güvene dayalı yönetim kültürünün geliştirilmesinde etik değerlere önem verir (Eryılmaz, 2010: 236–240).

YKY anlayışında, kamu kurumlarının etkinliğini ve hesap verebilirliğini arttırmak iki önemli amaç olarak görülmektedir. YKY'nin hesap verebilirlik anlayışında “vatandaş” vurgusu ön plandadır. Bu anlayışta vatandaş, devletin politikalarını yönlendirebilen, yönetime katılabilen ve hesap sorabilen aktif bir bireydir; “devlet ne sunarsa, vatandaş kabul eder” yaklaşımı burada geçerliliğini yitirmiştir (Özcan ve Ağca, 2010: 15). Dolayısıyla, hangi kamu hizmetinin ne şekilde sunulacağı tek taraflı verilen idari kararlarla değil, vatandaşların istek ve beklentilerine göre piyasa mekanizmasını temel alan ve hizmetlerden yararlananlara daha fazla seçenekler sunan katılımcı bir anlayışla karara bağlanmaktadır (Saran, 2005: 19). Bu anlayış çerçevesinde hesap verebilirlik, vatandaş odaklı, piyasa temellidir ve müşteri memnuniyetine dayanmaktadır. Bu süreçte, kamu görevlileri yalnız kurallara ve prosedürlere uymakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadırlar (Sözen, 2005: 89).

YKY anlayışı, kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında doğrudan bir ilişki kurulmasını esas alması nedeniyle geleneksel hesap verebilirlik anlayışından bir kopuş anlamına gelmektedir. YKY anlayışı, kamu yönetiminin yalnızca üste doğru olan geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, vatandaş memnuniyeti, performans denetimi gibi kavramları esas alan yeni bir bakış açısı gündeme getirmiştir (Arıkboğa, 2007: 43). YKY anlayışı çerçevesinde yapılan idari reformlar, geleneksel yönetim anlayışındaki hesap verebilirlik düşüncesi ve pratiğinde köklü değişiklikler yapmış ve yeni hesap verebilirlik mekanizmaları ortaya koymuştur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 19). Yeni hesap verebilirlik mekanizmaları ile hizmetten yararlananların müşteri olarak algılanması ve onlara hizmetlere ilişkin haklar tanınması yanı sıra vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırma gibi yönetimde açıklık ve şeffaflığı sağlamaya ilişkin düzenlemeler, bilişim sistemlerinin ve teknolojilerinin sağladığı olanaklar, vatandaşların doğrudan kamu yönetimini denetlemesinin de yolunu açmıştır (Sözen, 2005: 90). Kısacası geleneksel kamu yönetiminde, kamu yönetiminin sorumluluğunun sadece siyasal erke olmasına ve hizmet sunduğu halka karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamasına karşılık yeni kamu yönetim anlayışında, kamu yönetiminin yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı sadece siyasal erke değil, hizmetlerin muhatabı olan halka da doğrudan hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır (Biricikoğlu ve Güleler, 2008: 215-216).

YKY'nin hesap verebilirlik anlayışının bir sonucu olarak, bürokrasi ve demokrasi birbirine yaklaşacak ve böylece kamu kurumları, demokratik bir meşruiyet kazanacaklardır (Balcı, 2005: 332-333). Dünya Bankası aşağıya doğru olan, yani halkı da kapsayan bu yeni hesap verebilirlik mekanizmasını "sosyal hesap verebilirlik (social accountability)" olarak ifade etmektedir. Dünya Bankası'na göre hükümetler, hesap verebilirliği sağlamak için, iç denetimi güçlendirmek, performans ölçütleri belirlemek, bağımsız denetim kurumları oluşturmak gibi birçok yöntem geliştirebilirler; ancak gerçek bir hesap verme mekanizmasının sağlanması için tüm bu mekanizmaların yanı sıra, sıradan vatandaşların ve sosyal aktörlerin merkezi rol almaları gerektiği anlayışına dayanan "sosyal hesap verebilirlik" ilkesinin de işlerlik kazanması gerekmektedir (12.09.2012, <http://siteresources.worldbank.org>). Aslında sosyal hesap verebilirlik, kamu yönetiminde hesabın kime verileceğine ilişkin bir kavramsallaştırmadır. Geleneksel yönetim anlayışında, kamu yönetiminin sorumluluğu doğrudan siyasi organlara yönelik olmasına karşılık YKY, bu sorumluluk ilişkisinde değişiklikler yaratmış, kamu yönetimini hizmetlerin muhatabı olan halka karşı sorumlu kılmıştır.

YKY düşüncesinin vurguladığı yerinden yönetim, yönetime katılma, şeffaflık, bilgi edinme hakkı, etik denetim, bürokratların etkinlik ve verimlilik bakımından performanslarının değerlendirilmesi ve vatandaş memnuniyeti gibi anlayış ve uygulamalar, bürokrasiyi dışa kapalı bir yapı olmaktan uzaklaştırarak, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışını değiştirmiş, halka ve STK'lara karşı hesap verilebilir olmaları niteliğini arttırmıştır (Karaçor ve Oltulu, 2011: 416).

YKY anlayışında hesap verebilirliğe ilişkin en önemli değişimlerden birisi de, ast-üst ilişkisine dayalı hiyerarşik hesap verebilirlik yerine, uzmanlığa dayalı profesyonel hesap verebilirliğin önem kazanmasıdır. Profesyonel hesap verebilirlik, kamu yönetimini etkili, etkin ve ekonomik kılmak için, sonuç odaklı hesap verme mekanizmalarını ön plana çıkarmakta, kamu kurumlarının önceden belirlenen amaç, hedef ve performans ölçütlerine göre değerlendirilmesini öngörmektedir (Bovens, 2005: 188).

3.4. Hesap Verebilirliği Kolaylaştıran ve Zorlaştıran Koşullar

Siyasal, ekonomik ve toplumsal sistemde var olan bazı özellikler ya da koşullar hesap verebilirliği olumlu bir şekilde etkilerken, bazı durumlar ve koşullar ise hesap verebilirliğin sistem içerisinde tam anlamıyla işlerlik kazanmasını zorlaştırabilmektedir.

3.4.1. Hesap Verebilirliği Kolaylaştıran Koşullar

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik anlayışının sağlıklı bir şekilde uygulamaya geçirebilmesi için bazı koşulların var olması önem taşımaktadır. Bu koşulları şu şekilde sıralayabiliriz:

a) Kamu yönetiminde sorumluluk ilkesinin tam anlamıyla benimsenmesi ve uygulanması, hesap verebilirliğin temel şartıdır. Bu çerçevede etkin bir hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için hesap verme ya da sorma ilişkisi içinde bulunan tarafların yaptıkları iş ve işlemlerden sorumlu tutulacaklarının bilincinde olmaları son derece önemlidir.

b) Etkin bir denetim sisteminin varlığı, hesap verebilirliğin etkinliği bakımından önem taşımaktadır. Denetimin temel amacı, gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin hukuk düzeniyle uygun hale getirilmesidir. Kişilerin karşı karşıya kaldıkları bir işlem ya da eylemin doğru yapıldı yapılmadığı ya da haklı olup olmadığı ancak denetim yoluyla anlaşılır (Akıncı, 1999: 48). Ayrıca denetim, her türlü önleme ve sınırlama, düzeltme, reform, eşgüdüm, verimlilik ve etkinlik kavramlarının işlevselliğini de sağlar (Atay, 1999: 33-35). Bu nedenle etkin bir denetim sisteminin varlığı, iş ve işlemlerin her aşamasında hesap verebilirliğin varlığını da zorunlu kılmaktadır. Aynı şekilde, hesap verebilirliğin sağlanmasındaki en önemli mekanizmalardan biri de etkin bir denetim sisteminin oluşturulmasıdır.

c) Kamu kurumlarının işlemlerinde ve faaliyetlerinde şeffaflık ilkesinin geçerli olması, hesap verebilir bir yönetim anlayışı için gereklidir. Şeffaflık, kamu yönetiminin iş ve işlemlerinin toplum tarafından takip edilebilir olması anlamına gelir ve yönetimin topluma hesap verebilirliğinin de temel şartlarından biridir (Aydın, 2015: 259). Şeffaflık, yönetimin faaliyetleri ile mevcut durum ve olaylar hakkındaki bilginin ulaşılabilir, somut ve anlaşılabilir olmasını ifade etmektedir. Şeffaf bir sistem sayesinde vatandaşlar, kamu görevlilerinin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlarla kullandığı konusunda bilgi sahibi olacaklardır. Bu durum, kamu görevlilerinin yetkilerini kamu çıkarlarına aykırı ve kendi çıkarlarını gözetken bir şekilde kullanmalarına engel olacaktır (Polat, 2003: 67). Bu bakımdan hesap verebilirlik ile şeffaflık arasında karşılıklı ve birbirini tamamlar bir ilişki söz konusudur. Yönetimde şeffaflık için etkili ve iyi işleyen bir hesap verebilirlik sistemine, hesap verebilirlik içinse yönetimde şeffaflığa ihtiyaç vardır.

ç) Demokratik sistemin tüm kurumlarıyla var olması, demokratik değerlerin hem siyasal hem de idari sistemde derinleştirilerek içselleştirilmesi, hesap verebilirliğin tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için gereklidir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 30). Çünkü hesap verebilirlik demokratik yönetimlerin en önemli göstergelerinden biri olmanın ötesinde, onun olmazsa olmaz koşuludur. Halkın kendi kendini yönetmesi olan demokratik rejimlerde, demokratik yolla seçilen siyasilerden ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesi ve özellikle de kamu kaynaklarının kullanılması hakkında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin temelinde yer almaktadır (Baş, 2005: 408). Bu anlamda hesap verebilirlik, yönetimde çağdaşlık ile demokrasiyi bir araya getiren bir mekanizmadır. Ayrıca hesap verebilirlik, otoriter yönetimlere karşı bir denge ve kontrol sağlama aracıdır. Dolayısıyla hesap verebilirlik vatandaşlar ile siyasetçiler ve kamu görevlileri arasında demokratik bir ilişkinin varlığını zorunlu kılmaktadır. Nitekim toplumsal aktörler arasındaki ilişkilerde demokratik bir anlayış geliştikçe, vatandaşların devletten daha çok hesap sorduğu bilinen bir gerçektir (Sözen, 2005: 87).

3.4.2. Hesap Verebilirliği Zorlaştıran Koşullar

Hesap verebilirlik, gerçekte halkın devlete olan inancının artmasını sağlayan bir araçtır. Fakat yönetim yapısı ve anlayışından kaynaklanan bazı koşullar hesap verebilirliğin tam anlamıyla işlemesini olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Hesap verebilirliği olumsuz etkileyen koşulları şu şekilde sıralamak mümkündür:

a) Kamu personelinin daimi statülü olmasının doğurduğu koruma ve çalışılan alanda uzmanlık bilgisine sahip olunması, hesap verebilirliğin sağlanmasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Kamu personeli özeldede kamu yöneticileri daimi bir statüye sahiptirler ve genelde yaptıkları iş ve işlemlerin uzmanıdır; yani, vatandaşların sahip olamayacakları bilgi ve verilere sahiptirler. Kamu yöneticilerinin sahip oldukları bu bilgi ve veriler, kamusal politika ve kararların temelini oluştururlar. Kamu yöneticileri, uzmanlıkları ve bilgiye ulaşım olanaklarından dolayı, onlara hesap sormakla yükümlü kişi ve kurumlara karşı çoğu zaman önemli bir güç ya da avantaj elde ederler. Vatandaşlar ile kamu görevlileri arasındaki bu eşitsiz durum, hesap sorma ve hesap verme mekanizmasının tam anlamıyla işlemesine engel olabilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 31).

b) Kamu kurumlarının kapalı bir sistem anlayışı içinde çalışması, iş ve işlemlerin şeffaf bir şekilde yürütülmemesi, hesap verebilirliğin sağlanmasındaki en önemli engellerden biridir. Kamu görevlileri, politikacılardan farklı olarak, tam zamanlı, istikrarlı bir statüye ve iş güvencesine sahiptirler. Bununla birlikte, birçok ülkede şeffaf olmayan yönetim yapısı ve kamu personel rejiminin koruyucu doğası, yapılan yolsuzlukların ya da kural dışı eylemlerin cezasız kalmasına ya da görmezden gelinmesine neden olabilmektedir. Bu durum, yozlaşmayı ve büyük yolsuzlukları beslemekte, hesap verebilirliği ise geriletmektedir (Çevikbaş, 2006: 275).

c) Kamu kurumlarının iç işleyişinden kaynaklanan birtakım sorunlar, hesap verebilirliğin uygulanmasında da sorunlara yol açabilmektedir. Özellikle kamu

kurumlarında yetersiz bilgi ile karar alınması, yöneticilerin istek ve beklentilerinin açık olmaması ya da tutarsız olması, başarısız olan çalışanlara uygulanacak yaptırımların etkin olmaması veya yaptırımların çalışanların davranışlarını değiştirme konusunda yeteri kadar inandırıcı olmaması (Streets, 2010: 26-28), hesap verebilirliği de engellemektedir.

ç) Bürokratik yetersizlik sonucu ya da statükonun korunması amacıyla verimsiz, sorumsuz, hantal, kırtasiyeci, israfa dayalı bir yönetim anlayışının varlığı, hesap verebilirliğe de engel olmaktadır. Verimliliği ve sonuç odaklılığı esas almayan bir yönetim anlayışında hesap sorma-hesap verme mekanizması da tam anlamıyla işlememektedir (Parlak, 2011: 198).

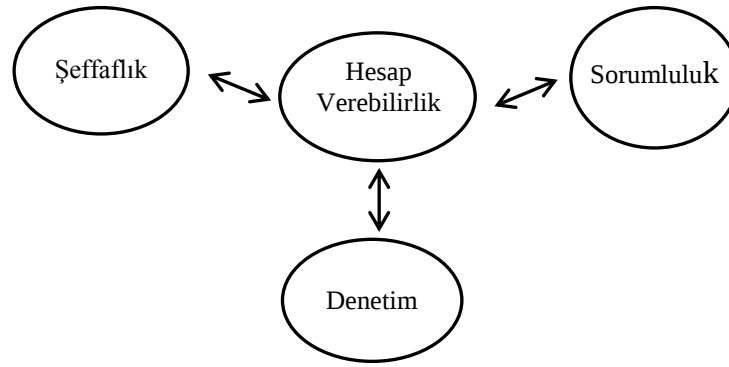
d) Kamu yönetiminin ölçek ve faaliyet alanı olarak büyümesi, kurumların hesap verebilirliklerini de zorlaştırmaktadır. Kurumların ölçekleri, yerine getirdikleri hizmetler ve dolayısıyla istihdam ettikleri personel sayıları arttıkça, bu kurumlar üzerindeki denetimler de etkisiz kalmaktadır. Kamu kurumlarının parçalı yapıları, birçok işlevin iç içe girmesi, yetki ve görev karışıklıkları, yürütülen hizmetlerdeki sorumluluğun kime ait olduğunun belirlenmesini de engellemektedir. Örgütsel yapının oluşumunda rasyonelliği engelleyen yetersizlikler, ilgili birimler arasında koordinasyonun sağlanamaması, aynı veya benzer nitelikli hizmetlerin farklı farklı birimlerce yerine getirilmesi, hizmetlerin sunumunda aksaklıklara yol açmaktadır (Çukurçayır vd., 2012: 6). Tüm bu durumlar, kurumlardaki yolsuzlukların açığa çıkarılmasını, bu yolsuzluklardan sorumlu olanların tespit edilmesini ve yozlaşmanın engellenmesini de olanaksız kılmaktadır.

e) Özerk yapılı kurumlarda hesap verebilirlikle ilgili mekanizmaların yeterli düzeyde olmaması ve uygulamada özerkliğin sorumsuzluk olarak görülmesi, gerçek bir hesap verebilirlik anlayışının ortaya çıkmasını da engellemektedir. Bürokrasiyi daha çok kontrol etme isteği, beraberinde denetleyici bürokrasilerin ortaya çıkmasına da yol açmıştır. Düzenleme kurulu, üst kurul gibi adlar taşıyan özerk kurumlarda özerklik, sorumsuzluk ve kimseye hesap vermezlik şeklinde anlaşılmaktadır. Yetkili oldukları alanlarda kamu politikası üreterek adeta “yasama” işlevi, koyduğu kuralları uygulama ve düzenleme işlevleriyle “yürütme” benzeri bir işlev yerine getiren, idari ve parasal yaptırımları ve verdiği cezalar ile “yarı-yargısal” yöntemler uygulayan özerk yapılı kurumların yöneticileri ne halkın oyuyla seçilerek göreve gelmekte ne de halka doğrudan hesap vermektedirler (Sezer ve Önder, 2010: 103).

f) Toplumsal denetimin yetersizliği, hesap verebilirliği olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Gerçek anlamda bir hesap verebilirlikten bahsedilebilmesi için vatandaşların kamu yönetimini denetleyebilme olanaklarına sahip olmanın ötesinde, hesap sorma ve denetleme bilincine de sahip olmaları gerekmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili sorunların STK’lar ve yazılı-görsel basın yolu ile gündeme getirilerek kamuoyu oluşturulması, idarenin bu sorunlarla ilgili olarak harekete geçmesini sağlar. Kamuoyu denetiminin idarenin denetlenmesinde etkili olabilmesi için kamuoyunun serbestçe oluşmasını sağlayacak bir ortamın bulunması gerekir. Bunun için öncelikle düşüncüyü açıklama özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve medya özgürlüğünün sağlanmış olması zorunludur. Ayrıca, medyanın gelişmiş olması, tarafsız ve bağımsız bir şekilde görev yapmaları kamuoyu denetiminin etkinliği (Sözen, 2011: 229), dolayısıyla da hesap verebilirliğin sağlanması bakımından önemlidir.

3.5. Hesap Verebilirlik İle İlişkili Kavramlar

Hesap verebilirlik, yeni kamu yönetimi ile gündeme gelen birçok kavram, ilke ve yaklaşımla ilişkili bir kavramdır. Bu kavramların başında şeffaflık, sorumluluk ve denetim kavramları gelmektedir. Hesap verebilirlik ile şeffaflık, sorumluluk ve denetim kavramları, birbirlerinden farklı anlamları içerseler de, gerçekte bu kavramların birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan kavramlar olduğunu söylememiz mümkündür (Şekil 3.2.).



Şekil 3.2. Hesap Verebilirlik ve İlişkili Kavramlar.

3.5.1. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık

Şeffaf yönetim, açık yönetim veya yönetimde açıklık anlamına gelmektedir. Açık yönetim, demokrasinin sağlıklı bir şekilde işlediği, temel hak ve özgürlüklerin baskılanmadığı, yönetimin eksikliklerinin ve yanlışlıklarının açık ve rahat bir şekilde ifade edilebildiği bir yönetim sistemidir. Şeffaflık, kamu yönetiminin faaliyetlerinin, işlemlerinin ve uygulamalarının toplum tarafından izlenebilir hale gelmesi demektir. Geniş anlamda yönetimde açıklık ve şeffaflık, halkın yönetim tarafından yürütülen iş ve işlemlerden haberdar olması, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmesi, yönetime katılması, yapılanları denetleyebilmesi ve yanlış uygulamalarla ilgili hesap sorabilmesi gibi demokratik ve dürüst bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Akpınar, 2011a: 240).

YKY anlayışının ilkelerinden biri olan şeffaflık, kamu kurumlarının karar alma süreçlerinin ilgililere açık hale getirilmesini ve alınan kararların hızlı ve açık bir şekilde duyurulmasını içermektedir (Köseoğlu, 2007: 314). Bu yönüyle şeffaflık, yönetimin otoriter tutumundan vazgeçerek gizliliği azaltması ve kamuoyunun etkilerine açık hale gelmesi demektir. Bir başka deyişle şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmesini sağlamaktır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 52). Nitekim yönetimde şeffaflık, ancak serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkündür. Bu ise kurumların, bilgilerin, usul ve yöntemlerin, ihtiyacı olan vatandaşlar için kolaylıkla erişebilir olması ile gerçekleşebilir. Kısaca şeffaflığın sağlanabilmesi için, görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, bilgilerin belli ölçütler çerçevesinde düzenli olarak ilan edilmesi, yani kamuya açık ve ulaşılabilir olması, kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması, denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kaliteli ve açık olması gerekmektedir (Polat, 2003: 67).

Şeffaflık ile hesap verebilirlik arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Çünkü şeffaflık, görev ve sorumluluklar yerine getirilirken açık usuller kullanılmasını ve gizlilikten uzak durulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle şeffaflığın hesap verebilirliğin bir ön şartı olduğu söylenebilir. Şeffaflığın temel amacı, devletin siyasal, idari ve ekonomik makamlarını işgal eden görevlilerin izledikleri politikalardan ve sergiledikleri performanstan dolayı sorumluluklarını ve hesap verebilirliklerini sağlamaktır (Florini, 1999: 2).

Devletin hesap verebilirliğini sağlayan önemli mekanizmalardan biri olan şeffaflık; devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir şekilde kamuoyuna sunmasıdır. Şeffaflık, kamusal kaynakların nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığını ve bu kullanımın sonuçları konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sağlayan bir mekanizmadır. Nitekim günümüzde suiistimallerin ortaya çıkarılması, önlenmesi ve kamu menfaatinin korunması açısından şeffaflık, önemli bir yönetim ilkesi olarak görülmektedir (Özer,

2006: 67). Buna karşılık, yönetimde gizlilik ve ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olması gerektiği yönündeki anlayışın ise, rant paylaşımının bir kılıfı olarak yönetimde yozlaşmaya neden olduğu, kirli yönetime ya da derin devlet uygulamalarına yol açtığı değerlendirilmektedir (Aliefendioğlu, 2001: 33). Bu nedenle, hesap verebilirlik ve şeffaflık, devlete ve kamu yönetimine duyulan güvenin artmasını sağlayan mekanizmalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik iyi yönetişimin olmazsa olmaz iki temel unsurudur ve bu iki kavram birbirlerini tamamlayan kavramlardır. Nitekim kamu yönetiminin kararları ve faaliyetleri hakkında zamanında ve güvenilir bilgilere erişimin mümkün olmadığı, yani şeffaflığın değil de gizliliğin egemen olduğu bir yönetimin işlem ve eylemlerinden dolayı hesap vermesini sağlamak da çok güç olacaktır. Aynı şekilde, kamu kaynaklarının kullanılmasına, alınan kararların ve yapılan işlemlerin sonuçlarına ilişkin hesap verebilirlik mekanizmalarının olmaması halinde, şeffaflık da tek başına bir işleve sahip olamayacaktır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflığın birlikte var olması, iyi bir yönetim için olmazsa olmaz ön koşuldur. Hesap verebilirliği sağlayabilmek için her şeyden önce kamu kurumlarının şeffaflığının sağlanması gerekmektedir. Ancak kamu kurumlarını şeffaflaştırmak, tek başına bir amaç değil, bir araç olduğu için etkili hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması da gerekmektedir (Sözen ve Algan, 2009: 13). Diğer taraftan çağdaş kamu yönetimine yön veren temel ilkeler olan şeffaflık ve hesap verebilirlik, demokrasinin bir gereği olduğu kadar kamu hizmetlerindeki etkinlik arayışları için de önemli bir dayanak noktasıdır (Taner, 2011: 15).

3.5.2. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk

Hesap verebilirlik ile ilişkili kavramlardan bir diğeri de sorumluluk kavramıdır. Sorumluluk (responsibility), siyasal, ekonomik ve yargısal olmak üzere çok geniş bir alanla ilgili olarak kullanılan ve farklı boyutlara sahip bir kavramdır. Bununla birlikte sorumluluk kavramının üç temel anlama sahip olduğu söylenebilir. İlk olarak sorumluluk, “yetki” anlamında kullanılabilir ve bu anlamda kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla “yetkiye” veya “yeterliliğe” sahip olma olarak tanımlanır. Yetki anlamında sorumluluk, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirmeleri için gerekli olan yetki ve yeterliliği belirleyen kurallar ve düzenlemeler yapılmasını gerektirir. Aslında bu kural ve düzenlemeler, hem bir işin, fonksiyonun yerine getirilmesi için faaliyette bulunmayı zorunlu kılar hem de bu faaliyetleri sınırlar. Bu bakımdan sorumluluk, kamu görevlilerinin spesifik bir görevi ya da yetkisi anlamına gelir. Diğer taraftan sorumluluk, “hesap verebilirlik” anlamına da gelmektedir. Bu anlamda sorumluluk, kamu görevlilerinin yürüttükleri iş ve işlemler ile performansları hakkında bir üst otoriteye bilgilendirme, açıklamada bulunma ve savunma yapmalarını öngören bir zorunluluktur. Bu bakımdan tüm devlet sistemlerinde, hatta demokratik olmayanlarında bile, üst otoritelerin değerlendirme yapmaları ve karar vermeleri için kamu görevlileri, faaliyetleri hakkında hesap verme yükümlülüğü taşırlar. Son olarak sorumluluk, “yükümlülük” kavramı karşılığı olarak da kullanılır. Bu anlamda sorumluluk, bir kişinin kendi hareketlerinin ve bazen de başkalarının hareketlerinin sonuçlarını üstlenmeleri anlamına gelmektedir (Cendon, 2004: 24-25).

Hesap verebilirlik ile sorumluluk, anlam bakımından birbirlerine yakın kavramlar olmakla birlikte, aynı anlama gelmemektedirler. Sorumluluk, faaliyetlere yön verebilme ve takdir yetkisini kullanabilme yetkisini içerirken; hesap verebilirlik, yerine getirilen faaliyetleri kontrol edebilme gücüdür. Kurumlarda kararların alınmasından ve faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu olanlar, aynı zamanda bu sorumluluk alanı içerisinde yerine getirdikleri faaliyetlere ilişkin olarak hesap vermekle de yükümlüdürler (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25). Dolayısıyla, hesap vermenin bulunduğu bir durumda sorumluluk da söz konusu olacaktır. Ancak tersini söylemek her zaman mümkün değildir. Yani sorumluluğun varlığı, zorunlu olarak hesap vermeyi gerektirmemektedir. Bazı durumlarda bir iş, o işin gerektirdiği sorumluluğa uygun bir

şekilde yerine getirilebilir; ancak söz konusu işle ilgili gerekli açıklamaların yapılmasının istenmesi, yani hesap sorulması her zaman söz konusu olmayabilir.

Hesap verebilirlik, “hesap veren” ve “hesap soran” olmak üzere iki taraf arasındaki bir ilişkiyi belirtmektedir. Hesap veren kişi veya kurum, hesap soran diğer bir kişi veya kurumun dışsal incelemesine tabidir. Buna karşılık sorumluluk, bir eylemin daha çok içsel yükümlülüğüne işaret etmektedir. Ayrıca, sorumlu olma; bir yandan bir kurumun personeli olunması nedeniyle sahip olunması gereken zorunlulukları, diğer yandan ise sunulan hizmet ve faaliyetlerin sonuçları nedeniyle cevap verebilmeyi ifade eder. Sorumluluğun cevap verebilme boyutu, aslında hesap verebilirliği de gerektirir. Çünkü hesap verebilirlik, birinin hareket veya hareketsizliğinden dolayı cevap vermek zorunda olması ve hareketlerinin sonuçlarından sorumlu tutulmasıdır. Bir başka deyişle sorumluluk, bir davranışta bulunma veya bir şeyi yerine getirme zorunluluğunu, hesap verebilirlik ise verilen bu sorumluluklar sonrasında karşılaşılan bir zorunluluğu belirtmektedir (Mulgan, 2003: 15).

Sorumluluk ve hesap verebilirlik arasındaki bu anlamsal farklılıklara karşılık, her iki kavramın en önemli ortak yönü, her iki kavramın da gerçekte aynı amaca yönelik olmasıdır. Kamu yönetimindeki düzenlemelerin temel amacı, kamu görevlilerinin keyfi tutum ve davranışlarını engelleyerek, gücün kullanımı bakımından kamu görevlilerini sorumlu ve hesap verebilir kılmaktır. Çünkü kamu yönetiminde gücün kötüye kullanımı, vatandaşın kamu yönetimine olan güvenini zedelemekte, yönetimin kapasitesini azaltmakta, vatandaşlar için ahlaki sorumluluğu bozmakta ve kamunun üzerinde gereksiz bir mali yüke neden olabilmektedir (Baydar, 2005: 50). Bu bakımdan hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri, kamu yönetiminde gücün kötüye kullanımını ve keyfiliği önleyen iki önemli araç olarak görülebilir.

3.5.3. Hesap Verebilirlik ve Denetim

Hesap verebilirliğin ilişkili olduğu diğer bir kavram denetimdir. Denetim, yönetimin kurumsal amaçları çerçevesinde planlanan ve yapılması istenilen faaliyetlerin yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise ne kadar doğru, etkin ve verimli yapıldığını, yapılmamış ise neden yapılmadığını görmek ve öğrenmek olarak tanımlanabilir (Aydın, 2010: 68). Denetim çok farklı şekillerde tanımlanabilmekle birlikte, aslında tüm tanımlarda denetimin bir süreç olduğu görülmektedir. Bu süreç, planlama, eşgüdüm, organizasyon ve yöneltme fonksiyonlarının hangi ölçüde başarıyla gerçekleştirildiğini ölçmeyi amaçlar. Denetim sürecinin temelinde idari iş ve işlemlerinin değerlendirilmesi, ölçülmesi ve sonucunda düzeltici faaliyetlerin yer alması söz konusudur. Kısaca “denetim, bir örgütte yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliğinin ölçülmesidir” (Sözen, 2011: 217). Denetim, bir kurumun yapısı, işleyişi ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluk derecesinin araştırma, gözlem, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecidir (Köse, 1999: 63). Denetim, kurumlarca gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltici önlemlerin belirlenmesi ile ilgilidir (Sanal, 2002: 4). Dolayısıyla denetimin amacı, sadece kamu kurumlarının hedeflerini kanunlara uygun bir şekilde yerine getirmeleri olmayıp, aynı zamanda kamusal sorumluluklarını da başarıyla gerçekleştirmeleri ve sorumlu olan kamu görevlilerinin performanslarına ilişkin hesap vermelerinin sağlanmasıdır.

Hesap verebilirlik ve denetim arasındaki ilişkiye baktığımızda, bu iki kavramın hemen hemen birbirine yakın anlamları bulunduğunu söylememiz mümkündür. Denetim, kamu yönetimini hesap verebilir kılmak, kamu kurumlarının yetkilerini hukuka uygun şekilde kullanmalarını ve önceden belirlenmiş olan yol ve yöntemleri izlemelerini sağlamak için kamu görevlilerinin işlemlerini incelemek anlamına gelirken; hesap verebilirlik kamu görevlilerinin sahip oldukları gücü nasıl kullandıklarına ilişkin her türlü sorgulama, açıklama ve gerekçelendirme yapmalarına yönelik faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir. Ancak hesap verebilirliğin denetime göre daha dar

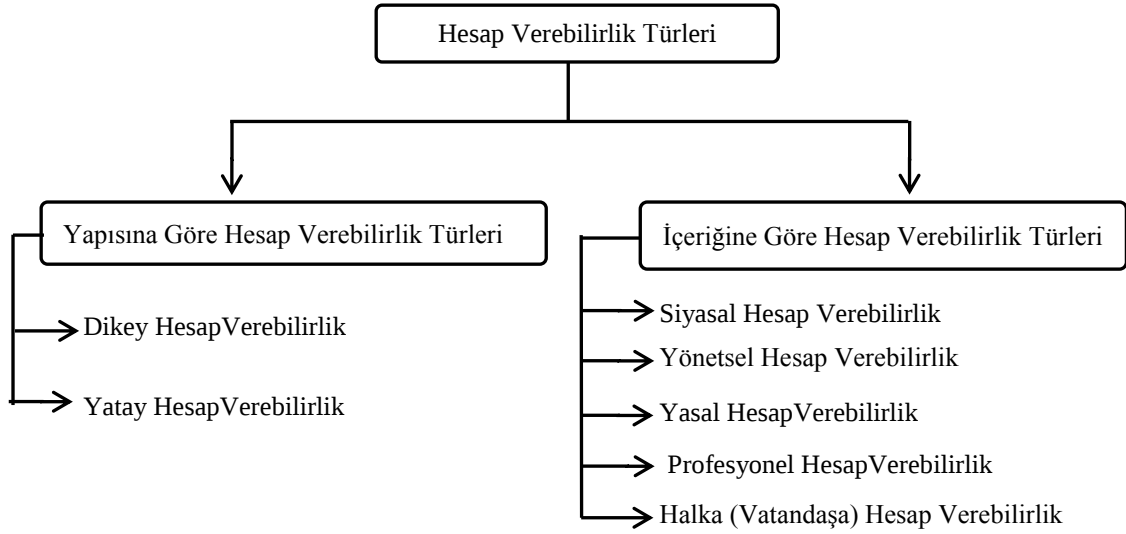
kapsamlı olduğu da söylenebilir. Nitekim hesap verebilirlik, dışsal inceleme ve yaptırımları ifade etmesi nedeniyle, kamu görevlilerinin yaptıkları iş ve işlemlere ilişkin olarak sorgulandığı, cevap vermeye zorlandığı ve bu cevaplar sonrasında yaptırımlarla karşı karşıya kalabildiği denetim mekanizmalarından biri olarak değerlendirilmektedir (Mulgan, 2003: 20).

Demokratik sistemlerde denetim kavramı, hesap verebilirlik kavramıyla birlikte değerlendirilmektedir. Bu çerçevede kamu kurumlarını yöneten, kamu yetkisini elinde bulunduran ve kamu kaynaklarını kullananların ilgili mevzuat ve hizmet standartlarına uygun bir şekilde yerine getirdikleri faaliyetlerin hesabını verebilir olmaları gerekmektedir (Mucuk ve Uysal, 2010: 364). Bu yönüyle hesap verebilirlik ve denetim kamu yönetiminde benzer amaçların gerçekleşmesine yönelik iki temel kavramdır. Hesap verebilirliğin ve denetimin temel amacı, kamu kurumlarının keyfi bir şekilde hareket etmelerini önlemek, kamu görevlilerinin vatandaşların haklarını dikkate almayarak makamlarını kişisel çıkarları için kullanmalarını önlemek, kamu yönetiminde yolsuzluğun önüne geçmek, kamu yararını ve bireysel hakları koruyarak “yasalara uyan yönetim-yasallık” ilkesinin tam anlamıyla işlerlik kazanmasını sağlamaktır (Kuzey, 2004: 69). Bir ülkede etkin bir hesap verebilirlik sisteminin olmaması ve iyi işleyen bir denetim mekanizmasının bulunmaması, kamu kaynaklarının israf edilmesine, amaç dışı kullanılmasına ve yolsuzluklara neden olmaktadır. Halkın yönetime katılımının sağlanması ve hesap sorabilme yeteneğinin geliştirilmesi, ayrıca kamu görevlilerinde de hesap verme yükümlülüğü bilincinin oluşturulması, yolsuzlukların engellenmesinde, kamusal kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasında son derece önemlidir (Zengin ve Öztaş, 2008: 88).

Hesap verebilirlik kavramının gittikçe çeşitlenmesi ve içeriğinin zenginleşmesine koşut olarak denetim kavramı da çeşit ve içerik bakımından zenginleşmiştir. Önceden kamu kurumlarının denetiminde mevzuat ve prosedürlerin yerine getirilip getirilmediği denetlenirken, günümüzde sistem denetiminden performans denetimine, iç denetimden dış denetime kadar pek çok yeni denetim alanları ve işlevleri gündeme gelmeye başlamıştır. Bu durum, kamunun daha fazla hesap verebilir olmasına ilişkin artan talepler ile doğru orantılı bir gelişmedir. Bu çerçevede kamuoyu denetimi, aslında halka hesap verebilirlik olarak da değerlendirilebilir. Çünkü kamuoyu (ya da halk) denetimi, kamu yönetiminin faaliyetlerinin halk tarafından izlenerek haksız iş ve işlemlere tepki gösterilmesi anlamına gelmektedir. Kamuoyu denetiminde, bireylerin tek tek ya da örgütlü olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak düşüncelerini ifade etmeleri, yanlış olarak değerlendirdikleri faaliyetlerin kendi istekleri yönünde yeniden düzenlenmelerini istemeleri, bunun için uyarma, kınama, protesto ve basın açıklaması gibi yöntemleri kullanarak kamu makamlarının dikkatlerini çekmeleri söz konusudur. Kamuoyu denetiminde özellikle, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ve bilgi ve belgelere ulaşma hakkı önem taşımaktadır (Avşar, Yayın Yılı Yok: 28-29).

3.6. Hesap Verebilirliğin Türleri

Hesap verebilirliğin gerek kamuda gerek özel sektörde başat bir ilke olarak benimsenmesine koşut olarak, kamuoyu artık siyasetçilerden ve kamu yönetiminden faaliyette bulundukları tüm alanlarda kendilerine karşı hesap verebilir olmalarını talep etmeye başlamıştır. Bu bağlamda, politika belirleme-karar alma, hizmet sunumu ve kaynak kullanımı gibi çeşitli ölçütler esas alınarak farklı hesap verebilirlik mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu mekanizmalar, çok çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Hesap verebilirlik; yukarıya doğru ve aşağıya doğru hesap verebilirlik, yatay ve dikey hesap verebilirlik, içsel ve dışsal hesap verebilirlik, karma ve ortak hesap verebilirlik, sosyal hesap verebilirlik (UNDP, 2010a: 9); siyasal, mali, idari, yasal ve kurumsal hesap verebilirlik (Goetz ve Govenza: 2001: 7); siyasal, idari ve yasal hesap verebilirlik (Gedikoğlu, 2012: 144) şeklinde sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmalar da dikkate alınarak burada yapısına ve içeriğine göre iki ana sınıflandırma üzerinden hesap verebilirlik türleri ele alınacaktır (Şekil 3. 3.).



Şekil 3.3. Hesap Verebilirlik Türleri.

3.6.1. Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri

Yapısına göre hesap verebilirlik, dikey ve yatay hesap verebilirlik olarak sınıflandırılabilir:

3.6.1.1. Dikey Hesap Verebilirlik

Dikey hesap verebilirlik, seçimler yoluyla doğrudan veya sivil toplum örgütleri ve medya aracılığıyla dolaylı olarak yönetimin iş ve işleyişine etkide bulunan vatandaşlara karşı, hükümetin veya genel olarak kamunun hesap verebilirliği olarak tanımlanır. Dikey hesap verebilirlik, devletin doğrudan doğruya vatandaşlara hesap vermesi olarak da değerlendirilebilir. Dikey hesap verebilirliği sağlamaya yönelik en yaygın mekanizma seçimlerdir (UNDP, 2010a: 9). Vatandaşlar, belli dönemlerde yapılan seçimler aracılığıyla, kamu çıkarlarına uygun hizmet üretmeyen siyasal iktidarı ve bu iktidara bağlı göreve getirilen üst bürokrasiyi görevden uzaklaştırma fırsatına sahip olmaktadır.

Dikey hesap verebilirliğin tam anlamıyla işleyebilmesi için sivil toplum ve medya kuruluşlarının aktif ve etkin olmaları önem taşımaktadır. Başta insan hakları örgütleri olmak üzere kadın kuruluşları, sendikalar ve meslek kuruluşları gibi sivil toplum örgütleri, siyasal, ekonomik ve sosyal sorunlara ilişkin geliştirilecek düzenlemelerin yapım süreçlerine etki edebilirler ve yapılacak olan düzenlemelerin uygulanmasında yaşanan sorunlar konusunda hem siyasetçilerden hem de kamu yönetiminden hesap sorarlar. Aynı şekilde özgür medya kuruluşları da, dikey hesap verebilirlik mekanizmasının işleyişinde özellikle vatandaşların hükümetin ve kamu yönetiminin yapmış olduğu iş ve işlemler hakkında bilgi sahibi olmaları bakımından önem taşımaktadır (Göksu vd., 2011: 132).

3.6.1.2. Yatay Hesap Verebilirlik

Devletin kendi hesap verebilirlik kuruluşlarına hesap vermesi, yatay hesap verebilirlik olarak tanımlanır. Yatay hesap verebilirlik, kamu hizmeti sunan kurumların verimliliklerini denetlemeyi ve bu kurumların görev ve yetkilerini kötüye kullanmalarını önlemeyi amaçlayan kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülür. Bu kuruluşlar, yasama organı, yargı kuruluşları, teftiş ve denetleme birimleri, yolsuzluk

karşısı kurumlar, ombudsman, insan hakları komisyonu şeklinde sıralanabilir. Bu kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilen yatay hesap verebilirlik, aslında devletin kendisini, kendi rızası ile sınırlaması anlamına da gelmektedir (Schacter, 2005: 230-232).

Dikey hesap verebilirlik, vatandaşların siyasal iktidara doğrudan hesap sormasına olanak tanımakla birlikte tek başına yeterli değildir. Aynı şekilde yatay hesap verebilirlikten sorumlu kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilen hesap verebilirlik de tek başına eksiktir. Dolayısıyla yatay ve dikey hesap verebilirlik mekanizmaları birbirleriyle bağlantılıdır ve birbirlerini tamamlamaktadırlar (Schacter, 2005: 232).

3.6.2. İçeriğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri

İçeriğine göre hesap verebilirlik, siyasal, idari, yasal, profesyonel ve halka (vatandaşa) hesap verebilirlik olarak sınıflandırılabilir:

3.6.2.1. Siyasal Hesap Verebilirlik

Siyasal hesap verebilirlik, halkın seçim ve oylama mekanizması aracılığıyla seçilmiş vekillerini denetlemesi anlamına gelmesinin yanı sıra, hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğunu da ifade etmektedir (Polat, 2003: 71). Dolayısıyla siyasal hesap verebilirliğin iki farklı boyutundan söz edilebilir. Siyasal hesap verebilirliğin ilk boyutu, hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır (Yörüker, 2001: 5). Bu sorumluluk, hükümetin ya da tek tek bakanların parlamentoya karşı sorumlu olması şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Her ülkede yasama organı, araştırma, soruşturma, genel görüşme, soru ve gensoru gibi yöntemlerle hükümetten hesap sorabilmekle birlikte, kanun tekliflerinin görüşülmesi sırasında ve seçim işlerinin yürütülmesi sırasında da dolaylı olarak kamu yönetiminden hesap sorabilmektedir (Eryılmaz, 2004: 174). Siyasal hesap verebilirlik çerçevesinde, bakanlar kurulu ya da bakanlar siyasi geleceklerini dikkate alarak sorumluluk alanları içindeki kamu kurumları ve çalışanları ile bunların yaptıkları iş ve işlemlere ilişkin olarak hesap vermekle sorumlu olmaktadır.

Siyasal hesap verebilirliğin ikinci boyutu ise seçimler vasıtasıyla gerçekleşmekte ve politikacıların seçimler yoluyla halka hesap vermeleri beklenmektedir. Buna göre, halk, yasama organını ve hükümeti seçmekte; yasama organı ve hükümet ise siyasal bir görev olarak kamu politikalarını oluşturmaktadır. Siyasal hesap verebilirlikte, hükümetin bir seçim dönemi içerisinde yaptığı hizmet ve faaliyetler, halk tarafından değerlendirilmekte ve hükümet, kamu hizmetleri halk tarafından yeterli görülüyorsa tekrar seçilmekte, yetersiz bulunuyorsa tekrar göreve gelememektedir.

Diğer taraftan hem anayasa hukuku hem de siyaset teorisi ile ilgili olan siyasal hesap verebilirlik, “demokratik hesap verebilirlik” olarak da adlandırılabilir ve demokratik yönetimin en önemli göstergesi olarak değerlendirilebilir. Çünkü siyasal hesap verebilirlik, vatandaşlar ile onları temsil eden temsilciler ve kamu görevlileri arasındaki ilişkilerle ilgili süreçleri kapsamaktadır. Siyasal hesap verebilirlik, seçilmişlerin seçmenlere, anayasaya ve hukukun üstünlüğüne, seçildikleri kuruma ve temsil ettikleri kuruluşa karşı hesap verebilir olmaları zorunluluğu olarak görülmektedir (Samsun, 2003: 20).

Siyasal hesap verebilirlikten söz edebilmek için bazı şartların var olması gerekmektedir. Bu şartlar, şu şekilde sıralanabilir (Aktan vd., 2006: 109):

- a) Belirli bir seçim sisteminin mevcut olması.
- b) Yöneticilerin seçilme süresinin önceden belirli bir süre ile sınırlı olması.
- c) Yeniden seçilebilme hakkının sınırlı olması.
- ç) Başarısız bulunan seçilmiş yöneticilerin görev süreleri içerisinde, belirli şartlar çerçevesinde görev sürelerinin sona erdirilebilmesi.

Belirtilen bu koşulların bir arada bulunması halinde ancak gerçek anlamda bir siyasal hesap verebilirlik durumunun söz konusu olduğu söylenebilir.

3.6.2.2. İdari Hesap Verebilirlik

İdari hesap verebilirlik, kamu kuruluşlarının ve görevlilerinin seçilmişlerin denetim ve gözetimi altında olmasını ifade etmektedir. İdari hesap verebilirlik, bürokratların siyasal makamların belirledikleri politikalar içerisinde hareket edip etmediklerinin sorgulanması anlamına gelmektedir. Bu yönüyle idari hesap verebilirliğe “bürokratik hesap verebilirlik” de denir. Geniş anlamıyla idari hesap verebilirlik, bürokratların politik üstlerince kontrolünün yanı sıra nihai olarak da bütün idari sistemin vatandaşlara seçimler yoluyla dolaylı bir yoldan hesap vermesi ile sağlanmaktadır (Romzek, 2000: 24-27). Dar anlamıyla idari hesap verebilirlik ise, kamu kurumlarının ve görevlilerinin bağlı bulundukları bakanlığa karşı sorumlu olması anlamına gelmektedir (Polat, 2003: 71) ve özellikle teftiş kurulları ve bütçe kaynaklarının kullanımını kontrol eden makamlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Balcı, 2013: 162).

İdari hesap verebilirlik, hiyerarşik düzenlemelerden kaynaklanan ve idari denetim ile kurumsal emir ve talimatlara ilişkin bir hesap verebilirliği ifade etmektedir. Bu yönüyle idari hesap verebilirlik, sorumlu makamlar ile belli yetki ve sorumluluklar çerçevesinde hareket eden birimler arasındaki açık ve kesin bir hiyerarşik ilişkiden doğmak ve bu hiyerarşik ilişki içerisindeki kişi, kurum ya da organlara hesap verilmesi olarak görülmektedir. Bu bağlamda idari hesap verebilirliğe, “hiyerarşik hesap verebilirlik” de denmektedir. Nitekim idari hesap verebilirlikte, yetkili üst düzey makamların belirledikleri öncelikler ile ilgili emir ve talimatlara ne derecede uyulduğuna ilişkin alt birimlerden hesap sorma söz konusudur. Bu hesap sorma yoluyla üst makamlar, astları üzerinde hiyerarşik kontrol ve denetim sağlamış olurlar (Taner, 2012: 34).

İdari hesap verebilirliğin diğer bir boyutu, mali hesap verebilirliktir. Mali hesap verebilirlik, kamu kaynaklarını kullanan görevlilerin kaynakların planlanan ve gerçekleşen kullanımlarına ilişkin dürüst ve kapsamlı rapor verme zorunluluğunu ifade etmektedir. Mali hesap verebilirliğin göstergeleri; kayıtların yönetilmesi, muhasebe ve kamu kaynaklarının kullanımında dış denetimin sağlanması şeklinde sıralanabilir (Samsun, 2003: 25). Mali hesap verebilirlik, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesinin asıl olduğu, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, verimli, ekonomik ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili makamlara hesap vermek zorunda oldukları bir sistemdir. Bu bakımdan mali hesap verebilirlik ile hesap verme sorumluluğunun kapsamı genişletilerek kamu kaynaklarının, hukuka uygunluğunun yanında verimli, etkin ve ekonomik olarak kullanılmasını içeren bir sorumluluk mekanizması geliştirilmiştir (Taner, 2011: 15).

3.6.2.3. Yasal Hesap Verebilirlik

Yasal hesap verebilirlik, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları iş ve işlemlerle ilgili olarak dış bir makama karşı hukuki kurallara uygunluk ve kendilerinden beklenen performansla ulaşma konularında hesap vermesidir ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasının bir aracı olarak görülür. Yasal hesap verebilirlik yoluyla kamu kurumları tarafından yürütülen iş ve işlemlerin şekli açıdan ve teknik anlamda hukuka uygun olup olmadığı ve sahip olunan yetkilerin ve kaynakların adil ve akılcı bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı ortaya konulmaya çalışılır (Oliver, 1991: 26).

Yasal hesap verebilirlik, yasallık, akılcılık ve doğruluk gibi hukuksal değerlere bağlı kalınarak yapılmaktadır. Yapılacak incelemenin belirli yasal ölçütlere dayanması nedeniyle yasal hesap verebilirlik, aslında diğer hesap verebilirlik türlerine göre daha belirgin bir hesap verebilirlik türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yasal hesap verebilirlik, devletin tüm kurumlarının eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık

olmasını esas aldığından diğer hesap verebilirlik türleriyle karşılaştırıldığında, daha fazla yasal güvence sağladığını söylememiz mümkündür. Nitekim yasal hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlanmasının bir aracı olarak da değerlendirilebilir (Oliver, 1991: 26).

Yasal hesap verebilirliğin diğer hesap verebilirlik türlerinden bir farkı da, bu hesap verebilirlikte uluslararası boyutun da var olmasıdır. Ulusal düzeyde, yasal hesap verebilirlik çerçevesinde kamu kurumlarının yaptıkları iş ve işlemler aleyhine dava açılabilir, sorumlu bulunan kamu görevlileri hakkında para ya da hapis cezası gibi yaptırımlar uygulanabilir. Bunun da ötesinde demokratik ülkelerde idari kanunlar, kamu kurumlarının çalışmalarını hangi usullere göre yürüteceklerine ilişkin prosedürler oluşturabilir ve bu yolla, kamu kurumları da kendilerine karşı hiyerarşik olarak yaptırım gücü bulunan üst makamların tasarruflarına karşı yargı yoluna başvurmak suretiyle itiraz edebilir ve değişiklik talep edebilirler. Uluslararası düzeyde ise, uluslararası hukuk ve özellikle insan hakları çerçevesinde yasal hesap verebilirlik mekanizmasının işlediğini söylememiz mümkündür. Yasal hesap verebilirliğin uluslararası düzeyde sağlanması, uluslararası mahkemeler yoluyla gerçekleşmektedir.

3.6.2.4. Profesyonel Hesap Verebilirlik

Profesyonel hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin giderek daha teknik bir özellik kazanması sonucunda ortaya çıkan bir hesap verebilirlik türüdür. Günümüzde birçok kamu görevlisi teknik alanda uzmanlaşmış kişilerden oluşmaktadır. Profesyonel hesap verebilirlik, belirli alanlarda uzmanlaşmış kamu kurumlarının kendi uzmanlık alanlarına ilişkin konularda hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlamaktadır ve teknik bilgi sahibi profesyonel birimlere karşı hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaları içermektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 27).

Profesyonel hesap verebilirlik, bireysel ya da örgütsel performansa ilişkin bir hesap verebilirlik türüdür. Profesyonel hesap verebilirlik, kurumların faaliyet alanları ile ilgili olarak önceden belirlenmiş objektif standart ve kurallara göre gerçekleşmektedir. Kurum içerisindeki işleyiş ve kurum tarafından yürütülen hizmetler, bu standart ve kurallara göre yürütülmektedir. Bu standart ve kurallar, sahip olunan uzmanlığın birer ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışanların performansı ise uzmanlığa dayalı olarak belirlenen teknik kural ve ilkeler yoluyla ölçülmekte ve hesap verebilirlik hem dış hem de iç kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir (Radin ve Romzek, 1996: 62).

Çağdaş hesap verebilirlik anlayışı, üst kademe yöneticilerin denetimine dayalı olan idari (hiyerarşik) hesap verebilirlikten, yöneticilerin kendi yöntemlerini geliştirmede özgür olduğu profesyonel hesap verebilirliğe doğru kaymaktadır. Özel sektör kaynaklı bir hesap verebilirlik mekanizması olan profesyonel hesap verebilirlikte kamu görevlilerine daha fazla özerklik verilmekte ve kamu görevlileri kural ve düzenlemelere odaklanmak yerine, ulaştıkları sonuçlardan sorumlu tutulmaktadırlar. Bu nedenle performans ölçümü, profesyonel hesap verebilirlik anlayışının temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Ancak profesyonel hesap verebilirliğin sağlanmasının temelini oluşturan performans ölçümlerine yönelik bazı eleştiriler de söz konusudur. Bu eleştirilerin başında, performans ölçümlerinin objektif olarak belirlenmesinin ve hesap verebilirlik amacıyla uygulanmasının zorluğu gelmektedir. Ayrıca profesyonel hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla elde edilen performans verilerinin, hesap sorulan kamu görevlilerinin konumunu tehdit etmesi halinde, bu veriler kamuya yanlış bir şekilde aksettirilebilecektir. Bunlara ek olarak profesyonel hesap verebilirlik çerçevesinde, idari birimlere ve yarı özerk kurumlara verilen özerklik, siyasal makamların idari birimler üzerindeki inisiyatifini azaltacağından, profesyonel hesap verebilirliğin siyasal hesap verebilirliğin önüne geçmesi de söz konusu olabilmektedir (Schwartz, 2002: 64-66).

3.6.2.5. Halka Hesap Verebilirlik

Halka hesap verebilirlik, idare ve geniş anlamda siyasal iktidar ile vatandaşlar arasındaki ilişki çerçevesinde şekillenmektedir. Halk gerek kamu yönetiminden gerekse siyasal iktidardan belli ödevleri yerine getirmelerini ve belli hizmetleri sağlamalarını beklemektedir. Halk, idarenin faaliyetlerine ilişkin bilgi edinebilmeli, böylece idareye atfedilen sorumlulukların tanımlanan koşullar gereğince yerine getirilip getirilmediğini anlayabilmek için onu denetleyebilme olanağına sahip olmalıdır. Ayrıca idare verdiği kararlardan etkilenen halka karşı, faaliyetleri hakkında hesap verebilir olmalıdır (Ruige vd., 2014: 14).

Halka hesap verebilirliğin demokrasinin gelişmesine koşul olarak doğrudan halka karşı hesap verme kültürünün yarattığı yeni bir hesap verme boyutu olduğu ifade edilmektedir ve esas olarak amacı, etkin bir kamu hizmeti alma ihtiyacının karşılanmasıdır (Demiröl, 2014: 77). Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin en temel unsurunu halk oluşturmaktadır. Halkın kamu yönetiminden beklentileri, bunları ifade edebilme olanakları, beklentilerinin gerçekleşme durumunu takip edebilme gücü ve yeteneği, alacağı sonuçlara karşılık göstereceği tepki düzeyi, gerçekte siyasal ve idari yapının ne kadar demokratik olduğunun da bir göstergesi olacaktır. Hak ve sorumlulukları konusunda bilinçli ve kendileri hakkında alınan kararları sorgulayan bireyler ile bu tür bireylerin örgütlenmelerinden oluşan bir toplum beraberinde iş ve işlemlerinde şeffaflığı esas alan, hesap verebilirliği ve hukukun üstünlüğünü benimsemiş bir siyasal ve idari yapı ortaya çıkaracaktır (Günday, 2005: 259).

Demokrasi teorisine göre, siyasal iktidarın meşruluğu halka dayanır ve halk seçeceği temsilcileri vasıtasıyla kamu yönetimini düzenleme ve kontrol etme yetkisine sahip olmaktadır. Böyle bir durumun söz konusu olmaması halinde, hesap verme sorumluluğu taşımayan ve verimsiz çalışan bir kamu yönetimi ile karşı karşıya kalınacaktır. Aşırı merkezîyetçi ve hantal kamu yönetimi yapısı, halkın ve STK gibi yerel aktörlerin politika yapımı ve uygulama aşamalarına katılımını desteklememektedir. Bu örgütlenme yapısı, çoğu zaman halkı dinlemeyen ve kendi bildiğini okuyan bir yapı olarak görülmektedir. Böylece merkezi ve güçlü bir devlet anlayışında kamu bürokrasisinin hesap vermesi de bir sorun haline gelmektedir (Çevik, 2010: 189). Ayrıca siyasal iktidarın, kamu bürokrasisini siyasallaştırma çabası içine girmesi, devletin diğer organlarını dikkate almayarak kendisini onların üstünde gören bir tutum ve davranış benimsemesi, hesap vermekten uzak bir siyaset ve yönetim yapısı ortaya çıkaracaktır. Halka hesap verebilirliğin önemi de, bu noktalarda ortaya çıkmaktadır. Çünkü iyi işleyen bir halka hesap verebilirlik mekanizması, siyasi ve idari yapıyı halka karşı sorumlu kılacak ve dolayısıyla demokrasinin devamlılığını sağlayacaktır.

Halka hesap verebilirlik, demokratik bir yönetimin gereğidir ve “sosyal hesap verebilirlik” ya da “kamusal hesap verebilirlik” olarak da adlandırılabilir. Dünya Bankası, halka hesap verebilirliği de içine alacak şekilde daha geniş bir perspektif olarak sosyal hesap verebilirlik tanımı yapmıştır. Bu tanıma göre sosyal hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin veya kamu hizmetlerini yerine getiren kişilerin vatandaşlara, topluluklara, sivil toplum örgütlerine ve medyaya hesap verebilir olmasını sağlayacak mekanizmalar içermektedir. Geleneksel olarak vatandaşların hükümet politikalarını etkileme veya belirlenen politikaları eleştirme yöntemleri, kamusal mitingler, protesto gösterileri gibi faaliyetlerle somutlaşan halka hesap verme mekanizmaları günümüzde kamu politikalarının belirlenmesine doğrudan katılım, bütçe yapım sürecine katılım, kamu harcamalarının takip edilmesi gibi mekanizmalar ile daha da yaygınlık kazanmıştır (Malena vd., 2004: 3). Halka hesap verebilirlik ya da sosyal hesap verebilirlik, medya ve özel sektör gibi diğer aktörlerin çabaları ile birlikte, vatandaşların birey olarak ya da STK’lar düzeyinde gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda devleti kendilerine hesap verebilir kılmaya başlamıştır (UNDP, 2010a: 10).

Günümüz toplumlarında özellikle siyasal alana ilişkin güvenin azalmasının bir sonucu olarak, kamu kurumları ile vatandaşlar ve sivil toplum arasında daha doğrudan bir hesap verebilirlik ilişkisinin kurulmasına yönelik talepler artmaktadır. Halka hesap

verebilirlik aslında toplumun kamu yönetiminin iş ve işlemlerinde pasif bir nesne olmaktan çok, aktif bir özne olmasını ve kamu yönetimi ile halk arasında doğrudan bir hesap sorma-verme ilişkisini ifade etmektedir. Kamu yönetiminin örgütsel olarak genişlemesi ve kamu hizmetlerinin toplumun her kesimi için ulaşılabilir hale gelmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, toplumun yönetime katılım sürecini de olumlu yönde etkilemiştir. Böylece kamu yönetimine halk katılımının artması ile şekillenen halka hesap verebilirlik çerçevesinde sivil toplum, kamu kurumlarının performansını kontrol ederken, kamu kurumlarını da eylemleri hakkında halka hesap vermeye zorlamaktadır. Bu zorlama, aslında hem devlet kurumlarında hem de sivil toplumda karşılıklı bir değişime ve etkileşime yol açmaktadır. Her şeyden önce, demokratik yönetim, hukuk kuralları, şeffaflık ve hesap verebilirlik uygulamalarının varlığı, devletin demokratik bir yapıya kavuşturulması konusunda etkilidir. Buna karşılık politika yapımında teknokratik tarzın ağır basması ve karar almanın teknik bir süreç olarak görülmesi aslında kamu görevlilerini vatandaşlara karşı sorumluluktan uzaklaştırmaktadır. Buna karşılık devletin işleyişinde karar alma sürecinin açık ve katılımcı olması, kamu görevlilerinin hareket alanını genişletmektedir. Bu ise, onların daha dinamik bir halka hesap verme ilişkisi içinde olmalarını sağlamaktadır. Halkın ve devletin aynı amaçlara yönelmiş olmaları, birbirlerinin istek ve beklentilerini bilmeleri halka hesap verebilirliğin başarısı için temel bir etkidir. Diğer taraftan sivil toplum da, cinsiyet, etnik ve dini kimlik gibi konularda bir araya gelerek ortak hareket geliştirmekte (UNDP, 2013b: 8-9) ve örgütlü birer yapı olarak devletten daha etkin bir şekilde hesap sorabilmektedir.

Halka hesap verebilirlik hem yasama organı sıfatıyla parlamentonun, hem de yürütme organı sıfatıyla hükümetin ve kamu kurumlarının vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu çerçevede halka hesap verebilirlik, siyasal ve idari gücü elinde bulunduranların kendilerine yetki veren vatandaşlara karşı, bu yetkiyi ne kadar doğru ve etkin kullandıklarının hesabını vermesi anlamına gelmektedir. Kamu yetkisi kullanan herkes, bu yetkiyi hangi gerekçeyle neden öyle kullandığını yalnızca amirlerine değil, hizmet verdiği insanlara da her zaman açıklamakla yükümlüdür. Bu yönüyle halka hesap verebilirlik, vatandaşlar ile siyasal ve idari kurumlar arasında doğrudan bir hesap sorma ve verme ilişkisine işaret etmektedir.

Halka hesap verebilirlikten bahsedilebilmesi için halkın yönetimin göreve gelmesinde ve göreve geldikten sonra ise denetlenmesinde açık ve etkili bir rolünün bulunması gerekmektedir. Bu durum, ancak yerinden yönetim sisteminin tam olarak uygulanması ile sağlanabilir. Ayrıca, yönetimin her aşama ve birimindeki eylem ve işlemlerinde şeffaflık ilkesinin geçerli olması da, halka hesap verebilirliğin sağlanmasının önemli koşullarından biridir. Şeffaflık, devletin hedeflerinin, bu hedeflere ulaşmak için uygulanan politikaların ve bu politikaların ortaya çıkardığı sonuçları takip etmek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir şekilde sunulmasını sağlayarak (İSO, 2001: 11), halka hesap vermenin yolunu açmaktadır.

Halka hesap verebilirlik, başta siyasal, ekonomik (finansal), idari ve yasal olmak üzere diğer tüm hesap verebilirlik türlerinin ortaya çıkmasını sağlayan ve onları tamamlayan bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir (UNDP, 2010a: 10). Diğer hesap verebilirlik türlerinde, halkın hesap sorması, buna karşılık siyasal ve idari kurumların hesap vermesi, dolaylı yollardan gerçekleşirken; halka hesap verebilirlikte bu ilişki doğrudan doğruya kurulmaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetlerinde halka hesap verebilirliğin sağlanması üzerinde ayrıca ve ayrıntılı bir şekilde durulması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.7. Kamu Hizmetlerinde Halka Hesap Verebilirliğin Sağlanması

Kamu yönetiminin yürüttüğü hizmetlerin, kullandığı yetki ve kaynakların niteliği, kamu kurumlarının daha fazla hesap verebilir olmasını zorunlu kılmaktadır. Buna karşılık, var olan hesap verebilirlik mekanizma ve yöntemleri, kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamada yetersiz kalmaktadır. Modern devlette kamu yönetimi, yasama ve yürütme fonksiyonları sürecinde etkili bir role sahiptir. Yasama organında

görüşülen kanun tasarılarının çoğu, öncelikle bürokrasi tarafından taslak metinler haline getirilmekte ve yasama organındaki görüşmeler bu metinler üzerinden yürütülmektedir. Ayrıca, kanunların uygulanmasına ilişkin yönetmelik, genelge gibi ikincil düzenlemeler de, bürokrasi tarafından hazırlanmaktadır. Diğer taraftan kamu politikası kararları ve uygulamalarında bürokrasi etkinliğini sürdürmeye devam etmektedir. Örneğin, bütçeye siyasi organlar karar vermekle birlikte, bütçenin hazırlanmasını ve uygulamasını kamu görevlileri yürütmektedir. Dolayısıyla devlet işleyişi içerisinde önemli bir güce sahip bulunan ve siyasetçilere göre devletin sürekli unsurları olan, uzun vadede kamu çıkarını ve güvenini sağlaması beklenen kamu görevlilerinin yürüttükleri hizmetlerin özel çıkarlardan, yolsuzluk ve yozlaşmadan uzak kısaca halka hesap verebilir bir şekilde yürütülmesi çok daha fazla bir öneme sahip olmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28).

Kamu yönetiminde halka hesap verebilirlik ilkesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için hukuki çerçeve ve etkili halka hesap verebilirlik düzenlemelerine ihtiyaç duyulmakta, etik kurullar, ombudsmanlar ve parlamento komisyonları gibi oluşumların yanı sıra kamuoyunun katılımı ve denetimi de bu konuda önem kazanmaktadır (Kesim, 2005: 280). Bu bağlamda kamu hizmetlerin halka hesap verebilirliğinin sağlanması için yapılması gereken başlıca düzenlemeleri şöyle sıralamak mümkündür:

3.7.1. Kamu Hizmetlerinin Yerelleşmesi

Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi olarak tanımlanabilir. Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi, kamu hizmetlerine ilişkin plan yapma, karar alma ve yürütme aşamalarında, bu hizmetlerden yararlanan halkın daha etkin ve belirleyici olması anlamına gelmektedir (Kaya, 2003: 44). Kısaca kamu hizmetlerinin yerelleşmesi, bu hizmetlerin yerel birimler eliyle yürütülmesi demektir.

Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi ile birlikte, merkezi yönetimin politika oluşturma, izleme, değerlendirme, denetleme ve koordinasyon görevlerini yürüten bir pozisyonda durması; buna karşılık kamu hizmetine ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluğun yerel birimlere verilmesi öngörülmektedir. Bu öngörünün temel dayanağını, merkezi yönetimin uzaktan aldığı kararlarla kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütemeyeceği, buna karşılık yerel yönetimlerin halka yakın olmaları nedeniyle hizmeti daha ucuz ve kolay sunarak gecikmeleri önleyecekleri, halkın sorunlarını merkezi yönetimden daha iyi belirleyerek çözüm üretebilecekleri düşüncesi oluşturmaktadır (Uçar, 2004: 100). Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi sonucunda, yerel halk tarafından seçilmiş yerel birimler halkın öncelikli ihtiyaçlarını merkezi yönetime göre daha kolay ve yerinde tespit edebilecekler ve bu hizmetleri onlara daha hızlı, verimli ve kaliteli bir şekilde sunabileceklerdir (Acartürk ve Özgür, 2004: 158).

Kamu hizmetlerinin yerelleşmesinin en belirgin sonucu, kamu hizmetlerinin planlama, karar ve yürütme aşamalarında halkın isteklerinin esas alınmasıdır. Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi ile halkın kamu hizmetlerine ilişkin istek ve beklentileri de kamu hizmetlerinin yürütümünde daha belirgin bir şekilde dikkate alınacaktır. Bu durum, gerçekte halkın kendi sorunlarının çözümü için düşünce üretmesi, emek sarf etmesi, para ve zaman harcaması gibi yollarla kamu hizmetlerine katılımı sonucunda sağlanacaktır. Kamu hizmetlerine halkın katılımı beraberinde, halka hesap verebilirliği de gündeme getirecektir. Çünkü halk, doğrudan doğruya katılım olanağı bulduğu yerel kamu hizmetlerinin ne kadar etkin, verimli ve ekonomik olarak yürütüldüğü konusunda, yerel yönetimlere hesap sormak da isteyecektir. Böylece halk, kamu hizmetlerinin yerelleşmesi ile birlikte kamu kurumlarının iş ve işlemleri konusunda daha fazla hesap sorabilir bir konuma gelecektir. Ancak halkın kamu kurumları üzerindeki bu hesap sorabilirlik hakkını etkin bir şekilde kullanabilmesi, yerel yönetimler düzeyinde etkin bir hesap verebilirlik mekanizmasının kurulmasına ve işlerlik kazanmasına bağlıdır.

3.7.2. Kamu Hizmetlerinde Yönetişim ve Sivil Katılımın Sağlanması

Halka hesap verebilirliğin sağlanmasında, kamu hizmetlerinin yönetimine halkın doğrudan katılımının sağlanması yanı sıra, STK gibi örgütlü toplumsal yapılar ile de bu hizmetlere katılımın mümkün olması önem taşımaktadır. Ağsal ilişkilerin önem kazandığı yönetim kavramında, devletin dışında piyasa ve toplumsal alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının da yönetimin (Güzelsarı, 2004: 122), dolayısıyla da hesap verebilirlik mekanizmasının bir unsuru olması öngörülmektedir.

Sivil katılımın bir yolu olarak değerlendirilebilecek olan yönetim, genel anlamda birlikte yönetmek demektir. Kamuda yönetim ise, kamu hizmetlerinin planlanması, karar alınması ve bu kararların uygulanması süreçlerinin tüm paydaşların işbirliği ve katılımı ile gerçekleştirilmesi, kamu yöneticilerinin uzlaşmacı, saydam, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde hareket etmeleri anlamına gelmektedir. Yönetişim anlayışında yönetim, yalnızca seçimler aracılığı ile seçilmişler ya da seçilmişler tarafından atanmış kişiler tarafından değil; STK'lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli grupları da süreçlere dahil ederek gerçekleşmektedir. Yönetişim çerçevesinde yöneticilerin aldıkları kararları halka açık bir şekilde almaları, iş ve işlemlere ilişkin süreçlere ilgili tüm kesimleri dahil etmeleri, bilgiye dayalı ortaklaşmacı ve uzlaşmacı bir yönetim sergilemeleri gerekmektedir (Toksöz, 2008: 17).

Yönetişim, “merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru yönetimini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayışı” (DPT, 2007b: 4) ifade etmektedir. Yönetişim, bireysel düzeyde bireyin toplumsal ve siyasal rollerini yeniden tanımlamıştır. Bu yönüyle yönetim, toplum içerisinde bireyi pasif ve himaye edilen bir konumdan çıkarmakta, kamusal alanda etkin ve aktif bir konuma getirmektedir. Yönetişimin etkin bir şekilde uygulanması ile birlikte birey, kanuni düzenlemeler ile sınırlandırılmış bir nitelikten uzaklaşmakta, sorumluluk üstlenen bir niteliğe kavuşmaktadır (Tekeli, 1999: 250). Kamusal düzeyde ise yönetim, kamu yönetimini halka yakınlaştırır, kamu yönetiminin etkin çalışmasını sağlar, yolsuzlukla mücadeleleyi destekler, yönetime farklı aktörlerin görüş bildirerek katılımını sağlar, demokrasiyi güçlendirir, kurumların meşruluğunu artırır, iş ve işlemlerin şeffaf ve anlaşılır olmasını sağlar (Toksöz, 2008: 18).

Yönetişimin en temel özellikleri, yönetimde karar alma ve uygulama sürecinde merkezi yönetimin belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası birçok aktörün sürece dahil edilmesi, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır. Bu çerçevede yönetim, geleneksel yönetimden farklı olarak sivil toplum kuruluşlarını da içermesi nedeniyle daha geniş kapsamlıdır, toplumdaki çeşitli görüş ve çıkarları uyumlaştırma sürecidir, işbirliği yapmayı ön plana çıkarmakta ve yatay ilişkileri içermektedir. “Hak talep eden” ve “yönetilen” vatandaş yerine, sorumluluklar ve ödevler üstlenen “aktif” vatandaşa vurgu yapmaktadır (DPT, 2007b: 5).

Yönetişim ve sivil katılım konusunda, vatandaşların örgütlü hali olan sivil toplum kuruluşlarının varlığı ve etkin olmaları önemlidir. Sivil toplumun kamu hizmetlerine ilişkin süreçlere katılımı ile birlikte daha demokratik ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı ortaya çıkacaktır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin yürütülmesi aşamalarında, kamu kurumlarının STK'lar ile yapacakları işbirliğinin kurumsal bir yapıya kavuşturulması ve bu yolla STK'ların görüş ve düşüncelerinin kamu hizmetlerine yansıtılması, kamu kurumlarının halka hesap verebilir kılınmasında sürekliliği sağlayacaktır.

3.7.3. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumunun Oluşturulması

Etimolojik olarak İsveç dilinde “temsilci” veya “görevli” anlamına gelen “ombud” ve “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinin birleşmesinden oluşan

ombudsman sözcüğü, dilimize farklı şekillerde çevrilse de, yaygın olarak “kamu denetçisi” şeklinde kullanılmaktadır. Kamu denetçisi, “yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın şikayetlerini kabul eden ve bunları araştırarak sonuca bağlayan kişi ya da kurum” (Bozkurt vd., 2008: 185) olarak tanımlanmaktadır. Dar anlamda ise kamu denetçisi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında arabuluculuk ve hakemlik görevini üstlenen kişidir (Özden ve Gündoğan, 2000: 48).

Ombudsman genellikle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, kamu kurumlarının iş ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan bireylerin doğrudan yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, kamu kurumlarının yaptıkları haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı ve uygun davranmayı sağlamak, icrai ve inşai nitelik taşımayan önerilerde bulunmak, adaletin sağlanmasına yardımcı olmak ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması amacıyla önerilerde bulunan kişidir (Ataman, 1997: 780).

Gerçekte kamu denetçiliği, kamu kurumları karşısında bireylerin korunmasını amaçlayan bir halka hesap verebilirlik mekanizmasıdır. Kamu denetçiliği, genellikle kamu kurumlarının haksız karar ve eylemlerine karşı halkın şikayetlerini inceleyerek kamu hizmetlerindeki kusurlu ve aksayan yönleri ortaya çıkaran, ulaştığı sonuçları parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunan bağımsız bir mekanizmadır. Bu mekanizmaya ihtiyaç duyulmasının en önemli nedeni, klasik hesap verebilirlik mekanizmalarının yetersizliği ve çağdaş devletin gittikçe genişleyen ve karmaşıklaşan yapısıdır. Siyasal hesap verebilirliğin, parti disiplini, yasama-yürütme ilişkileri nedeniyle işlevsiz kalması; idari hesap verebilirliğin kamu kurumlarının hiyerarşik yapısı ve kurum içi dayanışma gibi nedenlerle işlerlik kazanamaması, yasal hesap verebilirliğin dava açılmasına bağlı olması ve yavaş işlemesi gibi nedenlerle, kamu denetçiliği kurumu oluşturulmuştur. Kamu denetçiliği, halka hesap verebilirliği sağlamanın yanı sıra bireylerin haklarını koruma, demokratik yani iyi yönetimi sağlama ve kötü yönetimi önleme, idari reformları hızlandırma, parlamentonun gözetim fonksiyonunu destekleme ve tamamlama, halkı ve kamu görevlilerini eğitme, hükümet ile vatandaşlar arasında iletişim sağlama gibi işlevlere sahiptir (Şahin, 2010: 140-145).

Kamu denetçiliği, gerçekleştireceği denetim faaliyeti ile vatandaşların hesap sormalarına esas oluşturacak bilgiye erişmelerinde ve bu çerçevede kamuda hesap verebilirliğin sağlanmasında etkin bir işleve sahiptir. Çünkü kamu yönetiminde usulsüz iş ve işlemlerle mücadele, sadece kanuni hükümlerin yaptırımlarını ağırlaştırarak ya da hukuksuz olaylar gerçekleştikten sonra sorumluları cezalandırarak yapılacak bir çaba olarak görülmemelidir. Önemli olan etkin bir denetim sisteminin oluşturulmasıdır. Etkin denetim sistemlerinden biri de kamu denetçiliği kurumudur. Kamu denetçiliği kurumu, hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve birey haklarının korunmasına katkıda bulunması nedeniyle, kamuda hesap verebilirliliğin sağlanmasında etkin bir denetim mekanizması olarak değerlendirilmektedir (Abdioğlu, 2007: 96).

Kamu denetçiliği, bir yandan kamu kurumlarının performansını iyileştirici olması nedeniyle, bir yandan da hem siyasetin hem de kamu yönetiminin halka hesap verebilirliğini sağlaması bakımından önemli bir kurumdur. Nitekim kamu denetçiliği, halkın şikayetlerinin dikkate alınarak kamu hizmetlerinin yerinde, zamanında ve gereğince yerine getirilmeyiş nedenlerinin tarafsız bir gözle irdelenmesine ve araştırma sonuçlarının kamuoyuyla paylaşılmasına imkan vermesi (Özden, 2007: 407) bakımından hesap verebilirlik mekanizmasına işlerlik kazandıran bir kurumdur. Ancak, halkın daha kaliteli bir kamu hizmeti almak konusunda göstereceği duyarlılık ölçüsünde, kamu denetçiliği sisteminin işlevsellik kazanacağı göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

3.7.4. Kamu Hizmetlerinde Etik Kuralların Benimsenmesi

Etik, genel anlamda, birey ya da grupların kendileri dışındaki birey ya da gruplara karşı davranış şekillerini düzenleyen ilkeler veya standartlar bütünüdür. Etik,

neyin doğru neyin yanlış olduğunu öğrenmeyi ve doğru olanı yapmayı anlatır (Canan 2004: 64). Etik, ahlak ve davranışın karşılıklı etkileşimi ile ilgilidir ve doğru veya yanlış olarak yargıda bulunmayı içerir. Dolayısıyla etiğin konusu, doğru veya yanlış şeklinde üzerinde yargılamalar yapılan eylemler oluşturur (Kılavuz ve Yılmaz: 2004: 83) ve bu yönüyle etik, toplumsal düzenin sağlanmasına yönelik kuralların oluşumunda belirleyici bir role sahiptir.

Etik, her şeyden önce istenilecek ideal bir yaşamın araştırılması ve anlaşılmasıdır. Genel bir bakış açısıyla, “bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması; neyin yapılacağı ya da yapılmayacağı; neyin isteneceği ya da istenmeyeceğinin; neye sahip olunacağı ya da olunmayacağı bilinmesidir” (İ. Aydın, 2012: 8).

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, şeffaflık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi ahlaki ilke ve değerler (M. Özdemir, 2008: 179-195) bütünü olarak tanımlanmaktadır. “İdari etik” olarak da adlandırılabilen kamu yönetiminde etik yaklaşım, idari kararların verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olarak davranmayı, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bireylerin varlık ve kişiliklerine saygı duymayı, en etkin ve verimli eylemlerin seçilmesini ve bu eylemlerde eşitlik, tarafsızlık, adalet, dürüstlük, sorumluluk, açıklık gibi temel değerleri esas almayı sağlayan ve kamu görevlilerine iş ve işlemleri ile davranışlarında yol gösterici ve rehber olan davranış ilkelerini içermektedir (İ. Aydın, 2012: 161).

Kamu yönetiminde etik, kamu kurumlarına karşı güven oluşturma ve bunu korumanın önemli bir unsurudur. Bu nedenle, kamu kurumlarının iş ve işlemlerinde uyulması gereken etik kuralların belirlenmesi ve bu etik kuralların kamu görevlileri tarafından benimsenmesi önemlidir. Etik kurallar, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yürütürken neyin doğru neyin yanlış bir davranış olduğunu gösteren belirli ilkelerdir. Bu nedenle, kamu kurumlarında etik kuralların uygulanması, gerek hizmet veren kamu görevlileri gerekse de hizmet alan halk bakımından ortak bir kamu hizmeti anlayışı ve kültürü oluşturmaktadır. Ayrıca etik ilkeler, kamu görevlilerinin sahip oldukları yetki ve sorumlulukları keyfi olarak kullanmalarını da engelleyici bir niteliğe sahiptir. Etik kurallar, kamu kurumlarında yolsuzluğu ve kamu görevlilerinin ahlak dışı davranışlarını engelleyerek, halkın kamu kurumlarına güven duymalarını sağlayan önemli bir mekanizmadır (Yüksel, 2007: 598). Nitekim vatandaşlar, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını etkin bir şekilde yönetmelerini, tarafsızlık ilkesi çerçevesinde hizmet vermelerini, iyi davranış sergilemelerini ve kamu yararını gözetken politikalar üretmelerini beklemektedirler. Bu beklentilerin karşılanması bakımından kamu yönetiminde etik alt yapısının oluşturulması önem taşımaktadır. Bunun içinse, denetim, şeffaflık ve iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde etkin kılınması yararlı olacaktır (Usta, 2011: 48).

Kamu yönetiminde etik ve halka hesap verebilirlik arasındaki ilişkiye bakıldığında, etik ve halka hesap verebilirliğin aslında birbirini tamamlayan kavramlar olduğu söylenebilir. Bir başka deyişle hesap verebilme mekanizmaları, etik kültürün geliştirilmesinde “sistemin sigortası” işlevini yerine getirir (Uzun, 2011: 48). Halka hesap verebilirliğin ve etiğin konusunu, davranışlar ya da faaliyetler oluşturur. Halka hesap verebilirlikte, halk tarafından kamu görevlilerinden belirli bir davranışın ya da faaliyetin gerekçeleriyle açıklanması istenerek, bunların kurallara ve kurumun amaçlarına uygun yerine getirilip getirilmediği sorgulanırken; etik kapsamında ise yapılan davranışın iyi ve doğru olup olmadığı üzerinde durulmaktadır. Etik, kamu görevlilerinin nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin beklentileri ortaya koyarak bir denetim mekanizması oluşturmaktadır. Halka hesap verebilirlikte ise kamu hizmeti yerine getirenlerin davranışları dışsal bir otorite olan halk tarafından değerlendirilmektedir. Sonuç olarak halka hesap verebilirliğin ve etiğin bazı niteliksel farklılıklar taşısalar da, birer toplumsal denetim yöntemi olduğunu söylememiz mümkündür.

Halka hesap verebilirlik, aslında kamu kurumlarının faaliyetlerinde kamuya karşı sorumlu davranmalarını sağlayan bir etik değerdir. Bu nedenle halka hesap verebilirlik anlayışı ve etik kurallar, daha rasyonel ve şeffaf bir kamu yönetiminin

sağlanmasında önemli mekanizmalar olarak değerlendirilebilir. Kısaca ifade edersek halka hesap verebilirlik, bir etik kuraldır ve etik anlayışın kamu yönetiminde benimsenmesi ile kamu kurumları daha fazla halka hesap verebilir hale gelecektir.

3.7.5. Kamu Hizmetlerine İlişkin Kurumsal Düzenlemeler Yapılması

Halka hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin kamu yönetiminde tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için kamu kurumları tarafından kamu hizmetlerinin planlaması, yürütülmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarına yönelik olarak belirli standartlar, ilkeler ve davranış kuralları belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

Halka hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik yapılması gereken kurumsal düzenlemelerin başında, kamu kurumlarının performans yönetim sistemini oluşturmaları, bu sistemin bir gereği olarak stratejik planlarını hazırlamaları ve bu planları halka duyurmaları gelmektedir. Performans yönetimi, kamu kurumlarında çalışan ile çalışmayanı ayırmayı amaçlayan ve performansla dayalı olarak kurum çalışanlarına yönelik ödüllendirme ve cezalandırma sisteminin kurulmasını hedeflemekte ve nihai olarak kurumlardaki birimlerin ve çalışanların verimliliğini arttırmayı planlayan (Çevik vd., 2008: 46) bir yönetim modelidir. Performans yönetim sistemi ise bir kurumun sunduğu hizmetler ya da yaptığı faaliyetler sonucunda elde ettiği sonuçların önceden belirlenmiş stratejik hedeflerle ne ölçüde örtüştüğünün tespitini sağlar (Bilgin, 2007: 67). Bu nedenle stratejik planlar, performans denetim sisteminin temelini oluştururlar.

Stratejik planlar, kamu kurumlarının geleceğe yönelik öngörülerde bulunmalarını, yürüttükleri faaliyetlerin belirli bir amaca yönelik olmasını, kamu kaynaklarının kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetlerle orantılı bir şekilde etkin, verimli ve sürdürülebilir bir anlayış çerçevesinde kullanılmasını sağlamak amacıyla hazırlanırlar. Bu nedenle geleceğe yönelik uzun vadeli bir bakış açısına sahip olması gereken stratejik planlar, kuruluş bütçesinin, kuruluş amaçlarına uygun bir şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine rehberlik ederler. Bu nedenle stratejik planlar, sonuçların ve değişimin planlanmasıdır, gerçekçi ve katılımcıdır, iyi yönetimin aracıdır ve en önemlisi de hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur. Çünkü sonuçların nasıl ve hangi ölçüde gerçekleştirildiğinin takibi, değerlendirilmesi ve denetlenmesindeki en önemli araç, stratejik planlardır (DPT, 2006: 7). Bu kapsamda 5018 sayılı KMYKK'da, kamu kuruluşlarının kalkınma planları, mevzuat ve kurumca belirlenen ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlemek, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları ifade edilmiştir. Kanuna göre kamu kurumlarının, kamu hizmetlerinin istenilen düzey ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje esaslı kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmaları zorunludur (m. 9).

Halka hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik olarak yapılacak kurumsal düzenlemelerin ikincisi, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetlere ilişkin yıllık raporlar hazırlamaları, yıllık mali tablolar düzenlemeleri ve bunları halka duyurmalarıdır. Yıllık faaliyet raporlarının ve mali tabloların halka duyurulması, gerçekte doğrudan doğruya halka hesap verme yöntemidir. Bu yöntemle halk, kamu kaynaklarının nerelerde ve nasıl kullanıldığına ilişkin bilgi sahibi olabilmekte ve kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini değerlendirebilmektedir. Ancak yıllık faaliyet raporları ile mali tabloların söz konusu işlevleri yerine getirebilmesi için bazı konulara dikkat edilerek hazırlanmaları gerekmektedir. Bu çerçevede faaliyet raporlarında, kamu kurumlarının misyonuna, vizyonuna, görev, yetki ve sorumluluklarına, stratejik amaçlarına, hizmet önceliklerine ve mali performansına ilişkin bilgilere yer verilmelidir. Faaliyet raporları, halkın tamamı tarafından anlaşılabilir şekilde açık, yalın, kapsayıcı, bilgilendirici, güvenilir,

karşılaştırma yapmaya uygun olmalıdır. Kamu kurumları tarafından hazırlanan faaliyet raporları, kendi üst kurumlarına gönderilmeli, ayrıca elektronik ortamda yayınlanmanın yanı sıra basın toplantısı, basın bülteni gibi yollarla halka duyurulmalıdır (Sözen ve Algan, 2009: 67).

5018 sayılı KMYKK ile kamu kurumlarının faaliyet sonuçlarını gösteren yıllık faaliyet raporları düzenlemeleri ve bunları kamuoyuna açıklamaları zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, faaliyet raporunda ilgili kamu kurumu hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgiler; stratejik plan ve performans programı gereğince yürütülen faaliyetler ve performans bilgileri yer almalıdır (m. 41).

Halka hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli diğer bir konu da, halkın kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetlere ilişkin bilgilere zamanında ve kolay bir şekilde ulaşması, bu hizmetlerle ilgili şikayet ve istekte rahatlıkla bulunabilmesidir. Etkin bir halka hesap verebilirlik için halkın kamu kurumlarının hizmetlerine ilişkin planlarından, faaliyetlerinden ve bu faaliyetlerin sonuçlarından bilgi alabileceği, şikayet ve istekte bulunabileceği araçların ve yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, halkın bilgi edinmesini, şikayet ve istekte bulunmasını sağlayan dilekçe hakkının önemli bir araç olduğunu söylememiz mümkündür. Ancak dilekçe hakkı sadece bir şikayet aracı olarak görülmemelidir. 25356 sayılı Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İlişkin Başbakanlık Genelgesi'ne göre, dilekçe hakkı, aynı zamanda halkın sorularına cevap almasını sağlayan bir "bilgi edinme" yolu, isteklerini ve önerilerini yetkili makamlara iletebilecekleri bir demokratik "katılım" yöntemi (m. 1) ve "hesap verebilirliği" sağlayan bir denetim aracıdır. Dilekçe ve bilgi edinme hakkı, yalnızca bilgi ve belgenin başvuru yoluyla talep edilmesi ile onun erişime sunulması süreci değildir. Kamu kurumlarının kendiliğinden, yani herhangi bir talebe konu olmaksızın bazı bilgi ve belgeleri yayımlaması, bilgi edinme hakkının kapsamında görülen önemli bir konudur. "Proaktif bilgi açıklaması" olarak tanımlanan bu süreç, kamu kurum ve kuruluşlarının resmi gazete, kitapçık, broşür gibi yayınlar ile internet siteleri, radyo ve televizyon ile halk toplantıları aracılığıyla bilgileri kamuoyunun erişimine sunmasını ifade etmektedir (Darbishire, 2010: 3).

Halka hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik olarak yapılacak kurumsal düzenlemelerden bir diğeri de, kamu kurumları tarafından halka hesap verebilirliği esas alan bir kurumsal kimlik oluşturulması ve bu kimlik üzerinden bir kurumsal kültür geliştirilmesidir. Kurumsal kimlik ve kültür, bir kurumun üstü kapalı ve resmi olmayan bir yönünü oluşturur ve gerçekte kurumu yönlendiren tutum ve değerleri kapsar. Bu nedenle, halka hesap verebilirliği sağlamaya yönelik yapılacak kanuni ve kurumsal düzenlemelerin başarılı olabilmesi, büyük ölçüde kamu görevlilerinin bu düzenlemelere ilişkin yaklaşımı ve tavrı ile yakından ilişkilidir. Halka hesap verebilirliği sağlamaya yönelik yapılacak düzenlemeler ancak halka hesap vermenin gerekliliğini benimseyen bir kurumsal kültür ortamında başarıya ulaşacaktır. Ancak bu noktada ifade edilmesi gereken diğer bir husus, kamu kurumlarının sadece dış çevreye karşı değil, aynı zamanda örgüt içinde de hesap verebilirliği esas alması gerektiğidir. Kamu kurumları bir yandan halka hesap verebilirliği sağlamaya yönelik çeşitli düzenlemeler yaparken, kurumun kendi iç işleyişinde hesap verebilirlik yerine keyfiliğin var olması, kurumun yaptığı hesap verebilirlik düzenlemelerindeki samimiyeti sorgulanır hale getirecektir (Sözen ve Algan, 2009: 70).

Kısacası, etkin bir halka hesap verebilirlik sisteminin oluşturulabilmesi için kamu kurumlarının "hesap verme"yi kurumsal bir kültür olarak benimsemeleri, kamu hizmetlerine ilişkin olarak halka tam, doğru ve kolay ulaşılabilir bilgiler sunmaları, iyi işleyen bir performans sistemi oluşturmaları, idari ve mali performans durumlarının yer aldığı yıllık faaliyet raporları ile halkı bilgilendirmeleri yanı sıra, halkın kamu hizmetleri ile ilgili şikayet ve isteklerde bulunabilmeleri ve kamu kurumlarının kamu hizmetleri konusunda STK'lar ile yapacakları işbirliğinin kurumsal bir hale getirilmesi gerekmektedir.

4. GÜVENLİK VE İÇ GÜVENLİK KAVRAMLARININ ANALİZİ

Bu bölümde, güvenlik ve iç güvenlik kavramlarının analizi yapılacaktır. Güvenlik kavramının analizi çerçevesinde; bu kavramının tanımı ve kapsamı ile güvenlik ihtiyacının özellikleri anlatılacak, toplumsal değişime paralel olarak güvenlik anlayışında meydana gelen dönüşümlerden bahsedilecek ve bu çerçevede güvenlik kavramı ulusal güvenlik ve iç güvenlik şeklinde ikiye ayrılarak ele alınacaktır. Öncelikle kısaca ulusal güvenlik kavramı ve bu kavramın kapsamı üzerinde durulacak, daha sonra ise iç güvenlik kavramının geniş bir analizi yapılacaktır. Bu kapsamda; iç güvenlik kavramının tanımı yapıldıktan sonra, iç güvenlik hizmetlerinin kapsamı ve çağdaş iç güvenlik hizmetlerinin sahip olması gereken temel nitelikler ifade edilecek, iç güvenlik yönetiminin ne olduğu belirtildikten sonra, iç güvenlik yönetim sistemleri Fransa ve İngiltere örnekleri üzerinden ele alınarak incelenecektir.

4.1. Güvenlik Kavramının Analizi

Güvenlik kavramının daha iyi anlaşılması için her şeyden önce bu kavramın tanımının yapılması, hangi unsurları kapsadığının ifade edilmesi, tarihsel süreç içerisinde yaşadığı anlamsal değişimin ortaya konması ve bu değişim kapsamında ulusal güvenlik ve iç güvenlik kavramlarının anlatılması gerekmektedir.

4.1.1. Güvenlik Kavramının Tanımı ve Kapsamı

Güvenlik kavramını çok çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Kavramın zaman içerisinde çok geniş bir içeriğe sahip olması ve farklı bakış açılarının kavrama yüklenen anlamları çeşitlendirmesi, güvenlik kavramının tanımlanmasında da çeşitliliğe yol açmıştır. Siyasal, sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak insanların güvenlik algısı, zamanın ihtiyaçlarına göre yeni anlamlar ve değişik boyutlar kazanmıştır. Nitekim güvenlik, ilk çağlarda insanın kendisini koruması anlamına gelirken, çağdaş toplumlarda can ve mal emniyetinin yanında, bireyin temel hak ve özgürlüklerini de kapsayan, demokrasinin olduğu her yerde bahsedilen bir kavram haline dönüşmüş ve bu durum, farklı güvenlik tanımlarının yapılmasına da neden olmuştur (Çınar, 1997: 57).

Kelime olarak güvenlik, “tehlike bulunmaması hali, emin ve rahat olma durumu” (Şeker, 2005: 61) anlamına gelmekte ve “tehlike, risk, düzensizlik ve korkunun karşıtı olarak, koruma, risk yokluğu, kesinlik, güvenilirlik, itimat ve güven ile öngörülebilirliğe” ilişkin olarak kullanılmaktadır (Brauch, 2008: 4). Bir başka açıdan güvenlik, “toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilme durumu, emniyet” (20.09.2015, www.tdk.gov.tr) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlarda güvenlik kavramının hem birey hem de devlet açısından ele alındığı görülmektedir. Buna göre bireysel açıdan güvenlik, bireylerin yaşamlarını sürdürmelerinin herhangi bir tehdit altında olmaması; devlet açısından güvenlik ise toplumsal yaşamda hukuk düzeninin aksamadan devam etmesi anlamlarına gelmektedir. Bu anlamları dışında güvenlik kelimesi, bazen güvenlik hizmeti yapan personeli, bazen güvenlik hizmetini yürüten örgütü, bazen de güvenliğin sağlanması amacıyla alınan önlemleri anlatmak için kullanılmaktadır (Giritli vd., 2008: 920).

En genel anlamıyla güvenlik, bireyin ve toplumun güvende olması ve kendisini güvende hissetmesi; kişilerin canlarına, mallarına ve ırzlarına bir tehlike gelmemesidir (Derdiman, 2007: 8). Bir başka deyişle güvenlik, “kişilerin mallarının, ırz ve namuslarının her türlü saldırı, tehdit ve muhtemel kazalara karşı korunması” (Yayla, 1985: 55) ve “tehdit veya tehlike durumunun minimum düzeyde olması” (Karabulut, 2011: 7) demektir. Dolayısıyla güvenlik, bireylerin kamusal alanlarda ve kamuya açık yerlerde saldırıya, engellemeye ve kazaya maruz kalmadan, can ve malları için endişe duymadan bulunmaları ve dolaşmalarının sağlanmasıdır (Günday, 2013: 292). Devlete,

topluma, kişilere, mal ve eşyalara yönelik tehlike ve kazaları önlemek için alınan hukuka uygun önlemlerin tümünü ifade eden güvenlik, aynı zamanda bu önlemlerin alınmış bulunduğu hali anlatmaktadır (Dündar, 1998: 16).

Güvenlik kavramını birbirine bağlı süreçler olarak ele alan Aydın'a göre ise (2009: 132) güvenlik, "emniyet, asayişin sağlanması, kamu düzeninin sağlanması, birey veya toplumun kendilerine veya maddi ve manevi değerlerine karşı suç işlenmesinin önlenmesi ve her şeye rağmen suç işlendiyse olayın aydınlatılması gibi durumları" anlatmaktadır. Bu nedenle güvenlik, genel olarak toplumun ve dolayısıyla bireylerin her türlü suça karşı korunmasını, temel hakların kullanılabilceği bir ortamın oluşturulmasını ve buna aykırı hareket edenlerin yakalanarak kanuni işleme tabi tutulması için gerekli tüm önlemlerin alınmasını öngören bir süreçtir (Aydın, 2002b: 123). Görüldüğü gibi aslında güvenlik, toplumsal düzenin sağlanması ve korunmasıdır. Bu yönüyle insanların her türlü tehlikeden uzak bir yaşama sahip oldukları, korkusuzca yaşayabildikleri, toplumsal düzenin insanların ihtiyaçları doğrultusunda sürekli bir şekilde işlediği, herkesin kendini emniyet içinde hissettiği bir duruma işaret etmektedir (Çeçen, 2005: 115).

Güvenlik, devleti ve toplumu korumak için güç kullanımında bulunmak, güç kullanma emri vermek ya da güç kullanımı ile tehdit etmek için meşru bir yetkisi bulunan bütün örgütlerin toplamı olarak tanımlanabilmektedir (Salman, 2009: 25). Sosyal bir hukuk devletinde insanın en temel haklarını özgürce gerçekleştirebildiği bir ortamı anlatan güvenlik, toplumu oluşturan bireylere yönelebilecek her türlü tehlikeye karşı devlete yüklenmiş bir ödevdir (Göze, 2000: 367). Bu bakımdan bireyin ve toplumun güvenliğinin sağlanması, devlet için en temel varlık nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü siyasal, ekonomik ve sosyal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, kişisel hak ve özgürlüklerin kullanılması ancak bir toplumun güvenli ve huzurlu bir yaşam ortamına sahip olması halinde mümkün olacaktır (Eryılmaz, 2006b: 124). Bir başka deyişle, insanın hak ve özgürlüklerini dikkate alan bir siyasal, sosyal ve hukuksal düzeni sağlamanın öncelikli şartı, güvenliğin sağlanmasıdır. Hak ve özgürlüklerin korunmadığı bir yerde güvenlik de tehlikededir. Bu nedenle güvenlik, hak ve özgürlükleri güvence altına almada bir araç olarak görülür (Arslan, 2008: 26-27) ve birey, topluluk veya toplumun istenmeyen, beklenmeyen olay, durum veya saldırılardan, maddi, hukuki ve psikolojik araçlarla korunması anlamını taşır (Ergül, 2008: 129). Hatta günümüz insanı için güvenlik, yalnızca can ve mal güvenliği olmaktan çıkmış, özgürlükleri koruyan ve güçlendiren bir ortamın varlığı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu bakış açısına göre güvenlik, özgürlükleri sınırlamak, kullandırmamak veya kaldırmak için değil, insanların özgürlüklerini rahatça kullanabilmeleri için gereklidir. Bu yönüyle güvenlik, özgürlüğün sürekli kılınmış halidir (Taşkesen, 2010: 24).

Güvenlik kavramı sadece bireyle ilgili değildir. Bireyden başlayarak, toplumun, devletin ve hatta dünya ölçeğinde devletlerin güvenliğinden söz etmek mümkündür. Bu nedenle güvenlik kavramı, yeni boyutlarıyla da sürekli genişleme eğilimindedir. Günümüzde psikolojik, sosyal, siyasal, hukuki, ekonomik ve kamu güvenliği gibi güvenlik türlerinden bahsedilebileceği gibi, güvenliğin taktik ve stratejik gibi yönleri bulunan çok boyutlu bir kavram olduğu söylenebilir (Urhal, 2009: 57). Ancak güvenlik kavramının çok farklı tanımları ve boyutları olsa da, tüm bu tanım ve boyutlar arasında karşılıklı bir ilişki ve etkileşim vardır. Örneğin toplum yaşamında hukuki düzenin aksamadan sürdürülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, kişisel güvenlik anlamına gelse de, gerçekte devlet güvenliği ve uluslararası düzeydeki güvenlikle de ilişkilidir. Çünkü devletlerin güvenliğinin sağlanması, dolayısıyla da uluslararası güvenliğin oluşturulması, sonuç olarak bireylerin güvenliklerinin sağlanmasına da hizmet edecektir. Bu nedenle birbirlerinden farklı gibi görünen tüm güvenlik tanımlarının aynı amaca hizmet ettiği söylenebilir (Bozkurt ve Kanat: 2007: 59-60).

Güvenlik kavramının tanımlanmasında Buzan ve Hansen, kavramla bağlantılı tamamlayıcı (complementary), koşut (parallel) ve zıt (oppositional) kavramlara atıfta bulunmaktadır. Güvenlik kavramına ilişkin tamamlayıcı kavramlar; strateji, caydırıcılık, hakim olma, hümanizm; koşut kavramlar, güç, egemenlik, kimlik; zıt

kavramlar ise barış ve risk olarak ifade edilmiştir (2009: 14). Türkiye’de ise güvenlik, emniyet ve asayiş kavramları ile yakından ilgili bir kavram olarak değerlendirilmiştir.

Emniyet; “güven, inanma, itimat, güvenlik işlerinin yürütüldüğü yer” (20.09.2015, www.tdk.gov.tr) olarak tanımlanır ve güvende olma duygusunu içerir (Tekinsoy, 2011: 56). Emniyet (safety), güvenlik (security) kavramına göre daha geniş bir kavram olarak kaza, doğal afet ve ilk yardım gibi konuları da içermektedir. Buna karşılık güvenlik, insan kaynaklı, insanın can ve mal emniyetine yönelik konulara yoğunlaşmış bir kavramdır (Uçar ve Uçar, 2005: 11). Emniyet; devlete, topluma, kişilere, mal ve eşyalara yönelik olası tehlikeleri önlemek için hukuka uygun önlemlerin alınmış olduğu, kişide ve toplumda namusuna, canına, malına ve özgürlüğüne karşı bir davranış olmayacağı duygu, düşünce ve kanaatin yerleşmiş bulunduğu bir durumdur (Kaypak, 2011: 45).

Güvenlik, “asayiş” kavramı ile de birlikte düşünülen bir kavramdır. Asayiş, “bir yerin düzen ve güvenlik içinde bulunması durumu, düzenlilik, güvenlik” anlamına gelmektedir (20.09.2015, www.tdk.gov.tr). Asayiş, toplumda fiilen huzursuzluğun olmamasını ve huzurlu toplumu anlatmaktadır (Derdiman, 2007: 7). Asayiş, sükun ve istikrarın bulunması, kargaşa ve karmaşanın olmaması demektir. Toplum bireylerinin kendi işleriyle meşgul olması, kendisini ve etrafını rahatsız edecek olayların bulunmaması, asayişin var olduğunu gösterir (Urhal, 2009: 58). Bir başka deyişle asayiş, “hukuka uygun ve gerekli önlemlerin alınması sonucu; devlete, topluma, kişilere, mal ve eşyalara yönelik tehlike, kaza ve sabotajların söz konusu olmadığı bir ortam, düzensizlik ve karışıklıkların önlendiği, hayatın normal akışının sağlandığı hali, dirlik ve düzenin varlığı konusunda kamuda oluşturulan yerleşik ve yaygın inancı” (Dündar, 1998: 16) ifade eder.

Asayiş, “güvenliğin egemen olması, korku ve endişe yaratacak herhangi bir şeyin bulunmaması halini” (Yaşar, 2005: 44) anlatır. Asayiş, hukuki kurallara karşı çıkan, kendi haklarını aşan, sorumluluklarını yerine getirmeyen ve devletin, toplumun ve insanların güvenliğine karşı davranışlarda bulunanların bu davranışlarının önlenmesi ve önlenemeyen davranışlarından dolayı sanık ve suç delillerinin yargı makamlarına teslim edilerek hukuki çerçeve içerisinde cezalandırılmasının sağlanmasıdır. Dolayısıyla güvenlik, suç işlenmesinin önlenmesi; asayiş ise işlenen suçların sanık ve delilleriyle yargı önüne çıkarılarak cezalandırılmasıdır. Devlet ve güvenlik hizmeti yapan kuruluşlar bakımından güvenliğin sağlanması, yani suç işlenmesini önleyecek caydırıcı bir ortamın oluşturulması öncelik taşımaktadır. Ancak, ikincil olmakla birlikte asayişin sağlanması da aynı ölçüde önemlidir. Gerçekte etkili bir asayiş hizmeti, suç işlenmesini önleyecek güvenlik ortamının oluşmasına da yardımcı olacaktır. Bu bakımdan güvenliğin sağlanması için çalışan önleyici kolluk hizmetleri ile asayiş sağlamaya yönelik olarak çalışan izleyici kolluk hizmetleri, bir başka deyişle adli kolluk ve önleyici kolluk birimleri aslında ayrı birimler olarak değil, bir bütünlük içerisinde, birlikte ve birbirini tamamlayacak şekilde görev yaparlar (DPT, 2001: 5).

Güvenlik, tehdit kavramı ile de ilişkili bir kavramdır. Bu iki kavram arasında ayrılmaz bir bağ ve çelişik bir ilişki söz konusudur. Güvenlik kavramı, daha çok güvensizlik ihtimallerinin ortadan kaldırılması durumunu ifade etmektedir. Bu tanım, güvensizlik durumlarının tehdit olarak görülmesi anlamına gelir. Tehdit ise, bir yanılla gerçek olgu ve olaylara, bir yanılla da algı ve tahminlere dayanır. Bir tehdidin gerçek tehlike olup olmadığı, gerçekleştiği zaman ortaya çıkar. Öte yandan gerçek olmayan ya da gerçekleşme ihtimali zayıf olan durumların da tehdit olarak kabul edilmesi olasıdır. Belki hiçbir zaman gerçekleşmeyecek olan bir tehdidi, tehlike olarak algılayarak alınan önlemler bazen boşa giden çabalar haline de gelebilir. Ancak ne olursa olsun güvenlik olgusundan söz edilebilmesi için; bir ya da birkaç içsel veya dışsal tehdidin ya da bu türden algılamaların ve tahminlerin bulunması gerekmektedir (Dedeoğlu, 2008: 22-23). Bu noktada tehdit kavramı dikkate alınarak güvenliği, objektif ve sübjektif anlamda tanımlamak mümkündür. Objektif anlamda güvenlik, kazanılmış değerlere yönelik tehditlerin varlığını ölçer; sübjektif anlamda ise güvenlik, bu değerlere saldırılacağına dair korkunun olmamasıdır (Wolfers, 1962: 150).

4.1.2. Güvenlik İhtiyacı ve Niteliği

Kendisinin ve yakınlarının can ve mal güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesi, bireyin her zaman en temel kaygısı ve beklentisi olmuştur. Güvenlik ihtiyacı, en ilkel toplumlardan günümüz toplumlarına kadar her zaman insanın en öncelikli ihtiyaçları arasında yer almış ve devletlerin var olma nedenlerinin başında gelmiştir. Toplumun güvenlik içinde hayatını sürdürebilmesi bakımından, güvenlik hizmetlerinin devletin temel görevlerinden biri olarak yerine getirilmesi gerekmektedir (Aydın, 2009: 133).

Güvenlik ihtiyacının insan yaşamındaki önemini ifade eden tezlerin başında Maslow'un ihtiyaçlar piramidi (hiyerarşisi) yaklaşımı gelmektedir. İnsan güdü ve ihtiyaçlarının piramit şeklinde bir hiyerarşik yapı gösterdiğini ifade eden Maslow'un bu yaklaşımında iki temel varsayım söz konusudur (1943: 32-33):

- a) İnsan davranışlarının temelinde ihtiyaçlar yatmaktadır.
 - b) Bazı ihtiyaçlar diğerlerinden daha önemlidir, daha önemli bir ihtiyaç tatmin edilmeden bir üst basamaktaki ihtiyaç ortaya çıkmayacaktır.
- Bu iki varsayım çerçevesinde Maslow, insan davranışlarına yön veren ihtiyaçları öncelik sırasına göre beş basamakta sıralamaktadır (1943: 7-30):
- a) Fizyolojik ihtiyaçlar; yeme, içme, barınma gibi ihtiyaçlardır.
 - b) Güvenlik ihtiyacı; kendini güvende hissetme ihtiyacıdır.
 - c) Ait olma ve sevgi ihtiyacı; bir yere ait olma ve başkaları ile ilişki kurma ihtiyacıdır.
 - ç) Takdir ve saygı ihtiyacı; beğenilme, değer, başarı ve kendine saygı ihtiyacıdır.
 - d) Kendini gerçekleştirme ihtiyacı; kendini ispatlamaya ilişkin ihtiyaçlardır.

Bu sıralamadan da anlaşılacağı gibi insanın en temel ihtiyacı olan yeme, içme ve barınma gibi fizyolojik ihtiyaçları karşılandıktan sonra ortaya çıkan en önemli ihtiyacı, güvenlidir. Güvenlik ihtiyacı, insanların kendilerini fiziki, sosyal, ekonomik, siyasal, hukuki ve psikolojik bakımdan emniyette hissedebilecekleri bir ortamın varlığını gerektirmektedir. Bu anlamda kişinin, yaşamını sürdürebileceği bir işe ve sosyal güvenceye sahip olması, can ve mal emniyetini sağlayan bir konutunun bulunması, güvenli bir fiziki ve sosyal çevreye ait olmaya çalışması ve toplumsal emniyetin sağlanması amacıyla bir siyasal kurum olan devleti oluşturması, bu güvenlik ihtiyacının karşılanmasına yöneliktir (Göksu, 2002: 29). Bireylerin ve toplumların en temel güdüsü ve en ilkel ihtiyacı olan güvenlik ihtiyacı karşılanamadığı takdirde, toplumların özgürlük ve refah arayışlarını gerçekleştirmeleri de mümkün olamamaktadır.

Güvenlik, devlet egemenliğinin sürdürülmesi için önemli olduğu kadar, bireyler ve ekonomik aktörler için de önemlidir. Bunun temel nedeni, hem devlet hizmetlerinin yürütülmesinin, hem bireylerin yaşamlarını sürdürmelerinin, hem de ekonomik aktörlerin faaliyetlerini devam ettirebilmelerinin, ancak ülke genelinde güvenliğin sağlanması ile mümkün olabilmesidir. Devlet hizmetlerini yürüten kamu görevlileri de, diğer vatandaşlar da can ve mal güvenlikleri sağlanmadan yaşamlarını ve faaliyetlerini sürdüremezler. Bu nedenle güvenlik, toplum yaşamında çok önemli ve temel bir işleve sahiptir. İnsanlar tarih boyunca devlet şeklinde örgütlenerek birlikte yaşamak zorunda kalmışlardır. Fakat bu birlikteliğin sürdürülebilmesi, toplumda belli bir düzen ve güven ortamının oluşturulmasına ve sağlanan bu güven ortamının sürdürülmesine bağlıdır (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 66). Güvenlik, temel hak ve özgürlüklerin sağlanması ve korunmasının en temel şartıdır. Aslında insanın kendisini güvende hissetmesi, başlı başına bir özgürlüktür. Güvenliğin sağlanmadığı yerlerde insanlar, endişeli bir hayat sürerler. Güvenliğin bulunmadığı ya da yeterince sağlanmadığı yerlerde kamu hizmetlerinden yeterli düzeyde yararlanılamaz. Bu tür ortamlarda, kamu hizmetlerinin sabote edilme ihtimali ve tehlikesi, diğer hizmet ve yatırımların da durmasına, gecikmesine ya da buralara yatırım yapılmasından vazgeçilmesine yol açabilecektir (Yılmaz ve Derdiman, 2012: 4). Bir başka deyişle, güvenliğin sağlanması, diğer kamusal hizmetlerin de topluma sağlıklı bir şekilde sunulmasını sağlar. Güvenliğin tam anlamıyla sağlanamaması halinde ise, "güvenlik zafiyeti" ile karşılaşılır ve devletin diğer toplumsal ihtiyaçları (eğitim, sağlık gibi) karşılaması zorlaşabilir. Başka bir

ihtiyaç alanındaki eksiklik ve zafiyet, yalnızca o alanı etkilerken güvenlik zafiyeti, diğer tüm ihtiyaç alanlarını da etkileyebilir (Aydın, 2012: 127).

4.1.3. Toplumsal Değişim ve Güvenlik Anlayışında Dönüşüm

Güvenlik, insanlık tarihi kadar eski ve köklü bir kavramdır. Tarihin akışı içerisinde toplumsal değişime paralel olarak güvenlik kavramının algılanışı da değişime uğramıştır. İnsan, varoluşundan itibaren doğadan ve kendi hemcinslerinden gelen tehlike ve tehditlere maruz kalmaktadır. Bu nedenle, kendisinin ve yakınlarının can ve mal güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesi insanın her zaman temel kaygısı olmuştur. Avlanma ve korunma ile sınırlı bir yaşama sahip olan ilk toplumlar da güvenlik, insanın doğa karşısında verdiği yaşam mücadelesine bağlı olarak hayatta kalabilme ile ilişkilidir (Şenel, 1995: 18-20). Bu dönemde güvenlikle ilgili kurumsal bir yapılanmadan söz etmek mümkün değildir.

Doğada karşılaştığı tehlike ve tehditlere karşı kendisini güvenceye almak için hemcinsleri ile bir arada yaşamaya başlayan insanoğlu, bir süre sonra bir arada yaşamaktan kaynaklanan bazı güvenlik sorunları ile karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle, bir arada yaşamaya ilişkin bazı kurallar geliştirilmeye ve bu kuralları gözetecek bazı kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede önce doğaya karşı bireysel olarak başlayan güvenliği sağlama çabası, bir süre sonra insanın kendi hemcinslerine karşı kendini güvende hissetme çabasına dönüşmüş ve bu çabanın bir sonucu olarak “devlet”, güvenliğin sağlanmasını ve sürdürülmesini sağlayan bir kurum olarak belirginlik kazanmıştır (Haspolat, 2006: 62). Nitekim Orta Çağ toplumlarında tehlike ve güvensizlik algısı yalnızca vahşi doğa ile sınırlı olmaktan çıkmış, küçük kent devletlerinin ortaya çıkması ile birlikte belli bir ortak kimliğe sahip toplulukları içte ve dışta koruyan silahlı birlikler ve düzenli ordular oluşturulmuştur (Şenel, 1995: 41).

4.1.3.1. Toplum Sözleşmesi Kuramcılarında Güvenlik Anlayışı

Devletin güvenliğin sağlanmasının temel aktörü olarak belirginleşmesi ile birlikte, siyasal düşünürler devletin varlık nedenini, güvenlik ihtiyacı ile ilintili olarak açıklamaya çalışmışlardır. Nitekim toplum sözleşmesi kuramcıları olan Hobbes, Locke ve Rousseau devletin varolma nedenini, bireysel güvenliğin sağlanması ve güvence altına alınması şeklinde ifade etmişlerdir. Onlara göre insanlar, devletin oluşmasından önce “doğa hali” denilen bir dönemde yaşamışlardır. Ancak insanlar, bu dönemin bir noktasında kendi akıl ve iradeleriyle, bu doğa halinden çıkmaya karar vermişler ve bu dönemden çıkarken kendi aralarında bir “toplumsal sözleşme” yapmışlardır. Devletin temelinde bu sosyal sözleşme yatmaktadır. Dolayısıyla devleti, doğa halinden çıkarken insanlar kendileri yaratmışlardır. Bu nedenle devlet, insan aklının ve iradesinin bir ürünüdür (Gözler, 2011: 393).

Hobbes’a göre insanlar, doğuştan eşittir. Ancak insanlar arasında bedensel ve zihinsel açıdan varolan bu eşitlikten güvensizlik doğmaktadır. İnsanların karşılıklı olarak birbirinden korkmasına neden olan eşitlik, aynı zamanda insanlarda benzer tutkuların bulunmasına da yol açarak onları benzer isteklere doğru yönlentmektedir. İnsanların aynı şeylere ihtiyaç duyması, yani isteklerinin çatışması, insanların birbirine zarar vermesi sonucunu doğurur. Nitekim güvensizliğin nedeni, doğa durumunda varolan bedensel ve zihinsel yetenek eşitliğinden herkesin amaçlarına ulaşabileceği umudunun doğması ve bu nedenle de iki kişinin aynı şeyi, aynı anda istemesi sonucunda, bu iki insan arasında oluşan düşmanlıktır. Bu düşmanlığın doğal sonucu ise insanların şiddete yönelmesidir. Şiddetin egemen olduğu böyle bir ortamda, kişisel güvenliklerini sağlamak amacıyla, herkes herkese karşı sürekli bir savaş halindedir (Hobbes, 1995: 92-96). Hobbes, eşitliği güvensizliğin; güvensizliği de çatışmanın temel nedeni olarak görmektedir. Ona göre doğa durumundaki güvensizliğin (ölüm ya da yaralanma korkusunun) yol açtığı düşmanlık, şiddet ve savaş durumundan kurtulmak ancak insanların yönetme hakkını devrettiği ve ortak bir iktidara boyun eğdiği bir sözleşme ile mümkün olmuştur. Bu şekilde herkesin herkesle anlaşması sonucunda, tek

bir kişilik halinde birleşmiş bir topluluk, bir devlet (civitas) ortaya çıkmıştır. Böylece var edilen bu ejderha, yani ölümsüz Tanrı'nın altında barışı sağlayacak olan “ölümlü tanrı” doğmuştur. Ölümlü tanrının amacı ise esasen belirli bir düzenin kurulması yoluyla bireysel güvenliğin sağlanmasıdır (Hobbes, 1995: 127).

Toplum sözleşmesi kuramcılarının bir diğeri olan Locke'ta ise, “doğa durumu” Hobbes'tan farklı bir duruma işaret etmektedir. Ona göre, doğa durumu Hobbes'ta olduğu gibi “herkesin herkesle savaş halinde olduğu” bir durum olmayıp aksine bir barış ortamıdır. İnsanlar eşit ve özgür oldukları “doğa durumu”ndan, toplumsal yaşama “bireysel güvenlik”lerini sağlamak için geçmişlerdir. Eşitlik, barış, özgürlük ve güvenin var olduğu doğa durumunda doğa kanununu çiğneyen biri, insanların barış ve güven içinde yaşamalarını ortadan kaldırmaya yönelmiş olur ve bu kişi insanlık için bir tehlike oluşturur. Bu nedenle doğa durumunda herkes, doğa kanununa karşı gelen “saldırganı yargılama ve cezalandırma hakkı”na sahiptir (Locke, 2004: 5-11). Ancak doğa durumunda haksızlığa uğrayanın kendisine haksızlık eden cezalandırma hakkına sahip oluşu, bu hakkı kullandığında bir güvensizlik ve savaş durumu yaratır. Savaş durumu, bir düşmanlık ve yok etme durumudur. Bu savaş durumundan kurtulmanın tek yolu ise, insanların doğa durumunu bırakarak, güvenlik ve cezalandırma hakkını devlete devretmeleridir (Locke, 2004: 103-107).

Devletin varlığını toplum sözleşmesi ile açıklayan bir diğer düşünür Rousseau'ya göre ise doğa durumunda, mülkiyetin olmaması nedeniyle tam bir eşitlik, dolayısıyla da bir doğal özgürlük söz konusudur. Ancak doğa durumunda az sayıdaki ihtiyaçlarını kolaylıkla karşılayan insanlar, zamanla bu ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmişlerdir. Böylece bir insanın artan ihtiyaçlarını karşılayabilmek için başka bir insanın yardımına ihtiyaç duymasıyla birlikte, bir kişinin iki kişiye yetecek kadar yaşama araç ve gereçlerine sahip olmasının yararlı ve karlı olduğu fark edildiği andan itibaren mülkiyet gündeme gelmiş ve eşitlik kaybolmuştur. Bu ise kargaşaya, şiddete ve savaşa yol açmıştır (Rousseau, 1995: 146). Böyle bir ortamda hiç kimse güvende değildir (Ağaoğulları, 2006: 55). İnsanlar bu güvensiz ortamdan kurtulmak, doğa durumundaki özgürlüklerini korumak ve doğa durumunda ortaya çıkan kavgalara son vermek amacıyla siyasal toplumu kurarlar (Rousseau, 2004: 28-29).

Kısaca ifade edersek, toplum sözleşmesi kuramcıları devletin varlığını güvenlik ihtiyacının karşılanması ile ilişkilendirmişlerdir. Burada söz konusu edilen ve önemsenen “bireysel güvenliğin sağlanması” olup, güvenlik kavramının bireysel düzeyde ele alındığı görülmektedir. Bu yaklaşıma paralel olarak, 1789 Fransız İhtilali sonrasında yayımlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde de güvenlik olgusuna bireylerin temel hakları arasında yer verilmiştir. Toplumsal sözleşme kuramcılarının görüşleri ile şekillenen, bireysel güvenliği esas alan, insanların birlikte yaşama ihtiyacının devletin kuruluşunu sağladığı, devletin halkın güvenliğini sağlama görevini üstlendiği ve halkın güvenlik ihtiyacını karşılamak üzere güvenlik güçlerinin ortaya çıktığını savunan bu görüş, muhafazakar görüş olarak da kabul edilmektedir (Aydın, 2009: 135).

4.1.3.2. Geleneksel Güvenlik Anlayışı

20. yüzyıla gelindiğinde, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası Soğuk Savaş döneminde “geleneksel güvenlik anlayışı” diye niteleyebileceğimiz bir güvenlik anlayışının belirginlik kazandığı görülmektedir. ABD ve Sovyetler Birliği arasındaki iki kutuplu zıtlama yılları boyunca güvenlik ve savunma politikaları, doğu ve batı blokları arasındaki siyasal ve askeri dengenin korunması olarak tanımlanmıştır (Kirchner ve Sperling: 2007: 1). Soğuk Savaş yılları, bir anlamda Hobbesçu güvenlik anlayışının güncellenmesi olarak görülmüştür. Hobbes'un siyasal otoritenin güvenliğini sağlamak için tüm hak ve özgürlükleri belirleyeceği yönündeki yaklaşıma koşut olarak, geleneksel güvenlik yaklaşımında, özellikle karşı bloktan kaynaklanan dış tehditler ve bunların içeride bulunan “işbirlikçileri” nedeniyle, sürekli bir beka sorunu ile karşı karşıya olduğunu savunan devletin kendi bekasını, dolayısıyla da yönettiği toplumun varlığını korumak için temel haklar alanında daraltıcı politikalar izlemesine yol açmıştır. Kamu

düzenini korumak için varolan ve potansiyel tüm tehditlerin önünün baştan kesilmesini amaçlayan bu yaklaşım çerçevesinde, temel hak ve özgürlükler ikinci plana itilmiştir. Bu süreçte bazı devletler, içinden geçilen zamanı ve koşulları gerekçe göstererek, temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi taleplerini karşılamamış ya da sürekli ertelemiştir (Beriş, 2015: 11).

Geleneksel güvenlik anlayışı kapsamında güvenlik, dar kapsamlı bir alan olarak ele alınmış; devlet merkezli, gücü esas alan, askeri tehdit odaklı bir bakış açısı içinde yorumlanmış ve büyük ölçüde yapay tehditler güvenlik gündemini belirlemiştir (Baylis, 2008: 71-72). Bu anlayış, güvenlik perspektifini güç-tehdit-güvensizlik üçgeniyle sınırlandırmıştır. Çünkü aktörler, “herkesin herkes ile çatıştığı” tehditlerle dolu güvensizlik ortamında hem varlıklarını hem de “kazandıkları değerleri” korumak için güçlü olmak zorundadır (Sandıklı ve Emeklier, 2012: 6). Ancak bu sürekli kendini yenileyen bir sarmaldır ve güvende olmanın tek yolu, sürekli olarak güç ve kapasite arttırımına gitmektir.

Geleneksel güvenlik anlayışı, devlet merkezli bir güvenlik anlayışıdır. Devlet, mutlak bir bütün olarak düşünülür ve devletin güvenliği, aynı zamanda devleti oluşturan diğer unsurların da güvenliği anlamına gelmektedir. Bu yaklaşımda, güvenliğe yönelik tehditler, devletin toprak bütünlüğüne ve siyasi bağımsızlığına yönelik askeri tehditler olarak görülür. Dolayısıyla, devletlerin güvenliğine yönelik askeri olmayan tehditler, geleneksel güvenlik yaklaşımına göre güvenlik sorunu kapsamında değerlendirilmemektedir (Urhal ve Acar, 2007: 70). Geleneksel yaklaşım, güvenliğin yalnızca objektif boyutu ile ilgilenmekte, fiziksel faktörler dışında psikolojik algı temeline dayalı öznel boyutunu dikkate almamaktadır. Diğer bir deyişle, geleneksel güvenlik anlayışında sert güvenlik yaklaşımı benimsenmektedir. Bu yaklaşımda, güvenliğin ancak askeri, polisiye ve silahlı mücadele yöntemleriyle sağlanacağı düşünülmektedir (Booth, 2003: 58).

Geleneksel güvenlik anlayışında güvenlik algılamalarına ve güvenlik politikalarına realizm ve güç ilişkileri egemendir. Bu yaklaşım güvenliğin, bütünüyle askeri bir nitelik kazanmasına neden olmuştur. Böylece güvenlik, “devlet güvenliği” ile özdeş bir kavram olarak kullanılmıştır (Balkan, 2006: 23). Devlet güvenliği, devlet denen soyut hukuki tüzel kişiliğe sahip varlığın, iç ve dış, her türlü tehlikelerden korunarak bağımsız, hukuki ve sosyal varlığını sürdürmesi (Urhal, 2009: 67-68) anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, toprakların korunması esas alınmış, ulusun ekonomik refahı da buna bağlı olarak sağlanmaya çalışılmıştır. Savunma, ülke sınırlarının dış tehditlere karşı korunması anlamına gelmiş; tehditler, genellikle kısa süreli, özünde askeri nitelikli, ulusun varlığını ve esenliğini tehlikeye sokacak tehditler olarak algılanmıştır (2009: 99).

Geleneksel güvenlik anlayışı, devlet eksenli bir güvenlik perspektifi inşa ederek ulusal güvenlik vurgusu ile toplumun ve bireyin güvenliğini devletin güvenliğine bağımlı kılmaktadır. Devletin güvenliğini ulusun ve dolaylı yoldan bireyin güvenliği ile eş tutan bu anlayış, savaş ve çatışma olgularına yoğunlaşarak ve “güvensiz ortam” ile devlet-bağımlı güvenlik yaklaşımını meşrulaştırmaktadır. Kısaca ifade edersek geleneksel güvenlik, devletler arasındaki mevcut ya da potansiyel çatışma alanlarına odaklanarak güvensizliğe dikkat çekmekte, “devlet egemenliği ve toprak bütünlüğü” vurgusu ile güvenliği salt devletin bekasına indirgemektedir (Sandıklı ve Emeklier, 2012: 7).

4.1.3.3. Yeni Güvenlik Anlayışı

1990’lı yıllardan itibaren güvenlik kavramının algılanışında değişimler yaşanmaya başlandığı, geleneksel güvenlik anlayışından uzaklaşarak bir “yeni güvenlik anlayışı”nın ortaya çıktığı görülmektedir. Bu yeni güvenlik anlayışı, “genişletilmiş güvenlik anlayışı” (Aksu ve Turhan, 2012: 70) ya da “ortak güvenlik” (Bilgin, 2008: 45) gibi tanımlamalarla da ifade edilmiştir. Yeni güvenlik anlayışı; siyasi, ekonomik, çevresel ve sosyal tehditleri içeren ve çok boyutlu olarak insanın refahını, mutluluğunu ve onurunu hedef alan tehditleri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Yeni güvenlik anlayışının oluşumunu etkileyen iki önemli olay söz konusudur. Bunlardan birincisi, Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte iki kutuplu dünyanın yerini tek kutuplu bir dünyaya bırakması; ikincisi ise ABD’de 11 Eylül 2001’de gerçekleştirilen saldırılardır. Bu iki gelişme yeni güvenlik anlayışında birbirine zıt etkilerde bulunmuştur. Soğuk Savaşın sona ermesi, askeri harcamaların azaltılması ve devlet merkezli ulusal güvenlik anlayışının yerini birey merkezli güvenlik anlayışına bırakması sonucunda özgürlükler alanını genişletmiş olmasına karşılık, 11 Eylül saldırıları, bireysel özgürlüklere küresel düzeyde ciddi sınırlamalar getirilmesine yol açmıştır (Çapar, 2013: 18).

Yeni güvenlik anlayışının ortaya çıkmasında en önemli etkenlerden bir diğeri de, küreselleşmedir. Soğuk Savaş döneminin yapay korkularla şekillenen güvenlik anlayışı, küreselleşme sürecinin etkisiyle yerini “gerçek” korkulara bırakmıştır. Çünkü küreselleşmeyle birlikte tehditler hem genişlemiş hem de derinleşmiştir. Bu durum güvenlik alanında geleneksel güvenlik anlayışının terk edilmesine ve yeni bir güvenlik anlayışının doğmasına neden olmuştur (Karabulut, 2009: 8).

1990’lı yıllardan itibaren hız kazanan küreselleşme ile birlikte toplumsal hayatın her alanında karşılaşılan değişim ve dönüşüm süreçleri sonrasında güvenlik artık devletlerin tek tek kendi başlarına baş edemeyecekleri küresel bir boyut kazanmış, ortak çaba ve işbirliği gerektiren bir kavram haline dönüşmüştür (Özcan, 2000: 13-14). Güvenlik sorunları, ulus devletin kapasitesini aşmıştır ve günümüzün küreselleşen dünyasının koşullarının etkisiyle karmaşıklaşmıştır. Bu durum karşısında güvenlik anlayışının, bireylerin taleplerini dikkate alarak ve uluslararası işbirliği hesaba katılarak oluşturulması gerektiği öne sürülmüştür. Güvenlik, yalnızca askeri meseleler çerçevesinde düşünülmemeli; ekonomik, siyasal, sosyal ve çevresel konular da dikkate alınarak yeniden tanımlanmalıdır. Nitekim küreselleşme ile birlikte güvenlik, STK ve özel sektör gibi devlet dışı aktörlerin de görev aldığı, askeri alanın dışında ekonomik, sosyal ve çevresel boyutları da olan, tehdit kaynaklarının bulanıklaştığı ve bu tehditlere yönelik alınacak önlemlerin farklılaştığı bir alan haline dönüşmüştür. Artık güvenlik, çok taraflı, çok boyutlu ve karmaşık bir alan haline gelmiştir (Aydınlı, 2003: 43). Yani, askeri yönelimli ve devlet-merkezli güvenlik anlayışı, devlet dışı aktörlerin rollerine ve devlet merkezli güvenliğin ötesindeki tehditlere vurgu yapan yeni bir güvenlik anlayışına terk etmiştir (Ağır ve Arman, 2014: 107).

Güvenlik kavramının sadece askeri güvenlik ekseninde ele alınamayacak kadar karmaşıklaşması ve güvenliğin çevresel güvenlikten bilgi güvenliğine kadar uzanan çok farklı boyutlar kazanması, güvenlik alanında asimetrik çatışmaları da gündeme getirmiştir. Nitekim günümüzde bu asimetrik çatışmalar, örneğin devletlerin devlet dışı aktörlerle ve devlet içinde de farklı grupların birbirleriyle çatışmaları, giderek artmaktadır. Dolayısıyla artık toplumlar karar alma sürecine dahil edilmeden ve analiz düzeyi olarak dikkate alınmadan, ulusal ya da uluslararası ölçekte güvenliğin sağlanması amacıyla önlemler alınması mümkün görünmemektedir (Ergül, 2012: 176).

Yeni güvenlik anlayışı, dar odaklı askeri güvenlik yaklaşımının, çevre kirliliği, doğal kaynakların yok olması, etnik çatışmalar, uluslararası insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, yolsuzluk ve mali suçlar gibi daha farklı tehdit konularını kapsayacak şekilde genişlemesi anlamına gelmektedir (Yorulmaz, 2013: 292). Bu konu genişlemesine karşın yeni güvenlik anlayışında, düşünce ve uygulamada insanı esas alan bir yaklaşım benimsenmektedir. Esas olan bireyin güvenliği olup; devlet güvenliği, vatandaş güvenliğini sağlayan bir araç olarak görülür (Bilgin, 2008: 60). Artık savunma, strateji, iç ve dış tehdit alanları yanı sıra güvenlik alanı da salt askeri sorunlar olmaktan çıkmış, toplumsallaşmış ya da sivilleşmiş; yani sadece devlet unsurlarının değil, sokaktaki sıradan insanın da ilgi ve bilgi alanına girmiştir (Cizre, 2006b: 10). Yeni güvenlik anlayışı, güvenlik sektörünün diğer kamu hizmetleri gibi sivil katılım ve denetime açık, şeffaf ve hesap verebilir niteliklere sahip olmasını, hukukun üstünlüğünün kabul edilmesini, sivil otoritenin üstünlüğünün benimsenmesini ve parlamento denetimine tabi olmasını savunmaktadır (Cerrah, 2006b: 1).

Kısacası küreselleşme, ulusal ve uluslararası düzeyde gücün yeniden şekillendirildiği yeni koşullar meydana getirmiş, bu koşullar çerçevesinde güvenlikle ilgili yeni aktörler ortaya çıkmıştır. Bu tür aktörler arasında uluslararası terör örgütleri,

organize suç odakları, devlet dışı örgütler ve çok uluslu şirketler yer almaktadır. Dolayısıyla, küreselleşme süreci ile uluslararası siyasal sistemler, stratejik yapılar ve dengelerin değişikliğe uğradığı görülmektedir (Urhal, 2009: 76). Bu süreç, modern devletin güvenlik sağlama yeteneğini zayıflatmanın yanı sıra, devlet aygıtını daha derinden dönüştürmüş, devlet ile toplum arasındaki güvenlik sözleşmesini değişikliğe uğratmış ve devletin güvenlik işlevlerini farklılaştırmıştır (Kaygusuz, 2007: 145). Bu ortam içerisinde yeni güvenlik anlayışı çerçevesinde güvenliği ihlal eden tehditler de çeşitlenmiştir. Artık rakip siyasal sistemler, rakip rejimler, toprakları tehdit eden yayılmacı güçler, nükleer silahları bulunan komşu devletler gibi birçok tehdit yanı sıra silahlanma, nükleer zarar, çevre kirliliği, az gelişmişlik, ulus sınırlarını aşan faaliyetler (terör, mafya, organize suçlar, insan ve değerli madde kaçakçılığı, AIDS, kara paranın aklanması ve göç gibi) ve uluslararası borç krizi gibi birçok yeni kavram, toplumsal tehdit anlayışlarının içine dahil olmuş, toplumların ve devletlerin güvenlik kavramlarının anlamı genişlemiştir (İşyar, 2008: 6). Nitekim önceleri topraklarını genişletme arzusu içinde bulunan bir devlet, komşusu olan devlet tarafından güvenliği tehdit edici bir unsur olarak kabul edilirken, günümüzde teröre destek verme, çevre kirliliğine yol açma, silahsızlanma şartlarına uymama gibi değişik birçok konu nedeniyle komşu olmayan devletler bile birbirlerini, güvenliklerini tehdit edici birer unsur olarak görebilmektedirler (Dedeoğlu, 2008: 38-39).

4.1.3.4. İnsani Güvenlik Anlayışı

Yeni güvenlik anlayışı, BM Kalkınma Programı'nın (UNDP) 1994 yılında yayımladığı İnsani Kalkınma Raporu (HDP-Human Development Report) ile birlikte yeni bir perspektif kazanmıştır. Söz konusu rapor, ilk kez bir coğrafyada güvensizliğin ve dolayısıyla güvenliğin sadece askeri nitelikte ve üniforma, silah ve askeri araç-gereç taşıyan birimlerce karşılanan bir ihtiyaç ve süreç olmadığını belirterek askeri yaklaşımın tamamen dışında yer alan insani güvenlik (human security) bakış açısını ve anlayışını gündeme getirmiştir (Cizre, 2006a: 8). Bu çerçevede devlet merkezli güvenlik perspektifi, yerini insani güvenliği esas alan yeni bir güvenlik anlayışına bırakmaya başlamıştır. Ülkenin fiziksel sınırlarının korunması, kolluk kuvvetleri aracılığıyla iç güvenliğin sağlanması gibi alanlara indirgenemeyecek şekilde yeniden ele alınmış, böylece insani var oluşun çok değişik yönlerini içine alan, yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlayan ve yoksulluk, eşitsizlik gibi tehditlerle de mücadele eden yeni bir güvenlik anlayışı belirmiştir (Aytar, 2009: 8).

İnsani güvenlik, yeni bir güvenlik paradigmasıdır ve iki temel dinamiğe bağlı olarak geliştirilmiş bir anlayıştır. İlk olarak insani güvenlik anlayışı; etnik şiddet, kronik ve dirençli yoksulluk, insan ticareti, iklim değişikliği, salgın hastalık, uluslararası terörizm, aniden gelişen ekonomik ve finansal çöküşler gibi yeni tehdit türleri ile geleneksel tehdit anlayışının birbirlerine bağlı olmalarına ve karmaşıklığına bir çözüm oluşturulması için öngörülmüştür. Çünkü bu yeni tehdit türleri, ulus-ötesi boyutlar kazanma eğilimindedirler ve yalnızca dışsal askeri saldırılara odaklanmış olan güvenlik anlayışının ötesine geçen bir yönelime sahiptirler. İkinci olarak insani güvenlik, birbiriyle bağlantılı ve karşılıklı ilişki içerisinde bulunan bu yeni tehdit türlerinin üstesinden gelmek için kapsamlı bir yaklaşımın geliştirilmesi gerektiğini öngörmektedir. Yalnızca sıradan ve geleneksel mekanizmalar ile bu yeni tehdit türlerinin üstesinden gelinmesi mümkün değildir. Bu tür yeni tehditlere karşılık verilebilmesi ancak ulusal güvenlik, kalkınma ve insan hakları konularının birbirleriyle ilgili ve ilişkili olduklarını kabul eden yeni bir güvenlik anlayışının geliştirilmesi ile mümkündür (UN, 2009: 6).

BM tarafından oluşturulan İnsani Güvenlik Komisyonu (CHS-Commission of Human Security) tarafından hazırlanan “İnsani Güvenlik Şimdi” adlı raporda insani güvenlik, “...insanın özgürlüklerini ve insanın kendini gerçekleştirmesini sağlayan yöntemler ile insan hayatının özünü korumak” olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre insani güvenlik, insan hayatının özü olan temel özgürlükleri korumaktır ve insanların yaşam haklarını ve saygınlıklarını birlikte sağlayan siyasal, sosyal, çevresel, ekonomik,

askeri ve kültürel sistemleri yaratmak anlamına gelmektedir (2003: 4). Bu yönüyle insani güvenlik, güvenlik kavramının bütünüyle yeniden kavramsallaştırılmasıdır.

İnsani güvenlik anlayışı, askeri saldırılara karşı devletin güvenliğini sağlamaya odaklanan devlet merkezli geleneksel yaklaşımdan uzaklaşarak, bireylerin güvenliğinin korunması ve güçlendirilmesine odaklanmaktadır. Bu yaklaşımda devletlerin hakları yoktur, görev ve sorumlulukları vardır ve devletin güvenliği de esasen bireyin güvenliğini korumak için kullanılan bir araçtır. Bu nedenle, güvenlik kavramı ve güvenlik algısı, insan haklarını esas almalıdır (Balzacq ve Ensaroğlu: 2008: 30). İnsani güvenlik, insan haklarını geliştirerek ve insani kalkınmayı güçlendirerek, gerçekte devlet güvenliğini tamamlayan bir özelliğe sahiptir. Ancak devlet güvenliği, doğrudan doğruya devlete karşı yönelen tehditlere, asıl olarak da askeri saldırılara yoğunlaşmasına karşılık, insani güvenlik, bireylerin ve toplumun karşı karşıya olduğu geniş bir tehdit perspektifine dikkat çeker, güvensizliğe yol açan temel nedenlere odaklanır, sürdürülebilir ve insan-merkezli önlemler ve çözümler geliştirir. Aslında insani güvenlik, devlet, yerel topluluklar, uluslararası örgütler, sivil toplum gibi birçok aktörün güvenlik konusunda rol üstlenmesini savunmaktadır. Bununla birlikte insani güvenlik, geleneksel güvenlik anlayışının yerini alma niyetinde değildir. İnsani güvenlik ile devlet güvenliği birbirini tamamlayan bir yapıya sahiptir (UN, 2009: 9). “İnsani güvenlik ve devlet güvenliği birbirlerini karşılıklı olarak sağlamlaştıran ve birbirine bağlı olan yaklaşımlardır. İnsani güvenlik olmaksızın devlet güvenliğine ulaşılamaz” (CHS, 2003: 6).

Devlet güvenliğınden birey güvenliğıne geçişı temsil eden ve Hobbes’un liberal güvenlik yaklaşımını hakim kılmaya çalışan bir süreç olarak değerlendirilen insani güvenlik, bir güvenlik sektörü reformu olarak görülür. Bu reform sürecinde, bir taraftan güvenlik ve özgürlüğün birbirinin seçeneğı olması yerine bunların birlikte varolması öne çıkarılırken, diğer taraftan güvenlik, kalkınma için bir ön koşul olarak ifade edilir (Barbak, 2015: 443). Bu kapsamda insani güvenliğın amacı, “eşitlik ile büyümektir.” İnsani güvenlik, kalkınma ve gelişme için de büyük bir tehdit oluşturan askeri çatışmalar, ekonomik ve finansal krizler, bulaşıcı hastalıklar, doğal afetler, ani güvensizlikler ve yokluklara ilişkin önlem ve çözümler üzerinde durmaktadır. İnsani güvenlik, insan refahını vurgular, kalkınma için gerekli unsurlar olan güvenlik, istikrar ve sürdürülebilirlik kavramları üzerinde durur. Ayrıca insani güvenlik, insan hayatı için esas olan temel hak ve özgürlüklerin sağlanmasının da, öncel ve evrensel olmasının altını çizer; temel hak ve özgürlüklerin ciddi bir şekilde ihlal edilmesinin derin çatışmalara yol açacağını savunur. Bu anlayış, siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve sivil haklar gibi farklı türdeki insan hakları arasında bir ayrım gözetmez. Bu yönüyle temel hak ve özgürlükleri tanımlamak için pratik bir çerçeve sunar (UN, 2009: 9).

İnsani güvenliğın iki temel bileşeninin olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar; korkunun olmaması (freedom from fear) ve yoksulluğun olmaması (freedom from wants) şeklinde ifade edilebilir. Devletin sosyal alandaki eksiklikleri, yoksulluk ve eşitsizlik gibi nedenlerle ortaya çıkan şiddet ve çatışmalara karşı bireylerin korunması anlamına gelen “freedom from fear”, barışın sağlanması, olası çatışmaların önlenmesi ve varolan çatışmaların çözülmesi, tehlike durumunda acil yardım gibi çözümleri öngörmektedir. “Freedom from wants” ise insanları şiddet ve çatışmalardan daha fazla etkileyen doğal felaketler, salgın hastalıklar ve kıtlıkla ilgili olarak sürdürülebilir bir gelişim üzerine odaklanan ve insan ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan bütünsel bir yaklaşımı savunan geniş bir çözüm önerisidir (Aksu ve Turhan, 2012: 74). Kısaca yeni güvenlik anlayışı, korkunun ve yoksulluğun olmadığı bir durumun sağlanmasını amaçlamaktadır.

UNDP’ye göre insani güvenliğı engelleyen tehditler, yedi başlıkta belirtilebilir (Tablo 4.1.). Bunlar (1994: 24-33):

a) Ekonomik güvenliğıye yönelik tehditler; kamu tarafından finanse edilen iş güvenlik ağlarının yokluğu, güvencesiz istihdam, verimli ve iyi kazanç getiren istihdam eksikliği.

b) Gıda güvenliğıne yönelik tehditler; yiyecek ve temiz su kaynaklarına ulaşım eksikliği.

c) Sağlık güvenliğine yönelik tehditler; bulaşıcı hastalıklar, kanser gibi ağır hastalıklar, temiz su eksikliği, hava kirliliği, sağlık hizmetlerine ulaşım eksikliği.

ç) Çevresel güvenliğe yönelik tehditler; temiz su kaynaklarının azalması, tarıma uygun topraklarda azalma, çevre kirliliği, çevrenin tahrip edilmesi ve kaynakların azaltılması, ormanların azalması, çölleşme, hava kirliliği ve doğal afetler.

d) Kişisel güvenliğe yönelik tehditler; intihar, uyuşturucu kullanımı, kadın ve çocuklara şiddet, saldırı, işkence.

e) Toplum güvenliğine yönelik tehditler; ailelerin parçalanması, geleneksel dillerin ve kültürlerin yok olması, etnik ayrımcılık ve çekişme, soykırım ve etnik temizlik.

f) Siyasal güvenliğe yönelik tehditler; devlet ve hükümetlerin siyasal baskıları, sistematik insan hakları ihlalleri, toplumun militarize edilmesi.

Tablo 4.1. İnsani Güvenliğin Unsurları ve Tehdit Türleri (CHS, 2003: 7).

İnsani Güvenliğin Unsurları	Tehdit Türleri
Ekonomik Güvenlik	Uzun Dönemli Yoksulluk, İşsizlik, Güvencesiz İstihdam
Gıda Güvenliği	Açlık, Kıtık, Kötü Beslenme
Sağlık Güvenliği	Ölümcül Salgın Hastalık, Sağlıksız Gıda, Temel Sağlık Hizmetlerine Ulaşım Eksikliği
Çevresel Güvenlik	Çevresel Bozulma, Kaynakların Tükenmesi, Doğal Afetler, Kirlilik, Çölleşme
Kişisel Güvenlik	Fiziksel Saldırı, Suç, Terörizm, Ev-İçi Şiddet, Çocuk İşçiliği
Toplum Güvenliği	Etnik, Dini ve Diğer Kimliklerden Kaynaklanan Gerilimler, Soykırım ve Etnik Temizlik
Siyasal Güvenlik	Siyasal Baskı, İnsan Hakları İhlalleri, İnsan Haklarının Kötüye Kullanılması

UNDP, 1994 yılında ortaya koyduğu insani güvenlik kavramını daha sonraki yıllarda yayınladığı insani kalkınma raporlarında da bir referans kavram olarak kullanmıştır. Bu kapsamda “İnsan Hakları ve İnsani Kalkınma” adını taşıyan 2000 yılı raporunda insani güvenlik, “korkunun bulunmaması” temelinde ele alınmış; fakir ya da zengin tüm ülkelerdeki insanların yaşamlarının, çeşitli şekillerde ortaya çıkan şiddet unsuru nedeniyle tehdit altında olduğu belirtilmiştir. Bu şiddet türleri şöyle ifade edilmiştir (2000: 35):

a) Devlettten kaynaklanan tehditler; fiziksel işkence, keyfi gözaltına alma ve tutuklama.

b) Diğer devletlerden kaynaklanan tehditler; savaş ve katı rejimlerin desteklenmesi.

c) Diğer insan gruplarından kaynaklanan tehditler; etnik çatışma, suç ve sokak şiddeti.

ç) Kadınlara yönelik tehditler; tecavüz-taciz, aile-içi şiddet.

d) Çocuklara yönelik tehditler; çocuk suiistimali.

Yine UNDP, 2005 yılı insani kalkınma raporunda, geniş bir bakış açısına sahip olan ve insani güvenliği de içine alan güvenlik kavramının, sürdürülebilir bir kalkınma ve etkin bir devlet için temel bir mesele olduğunu vurgulamıştır. Güvenliğin sağlanması, devletin en temel fonksiyonlarından biridir ve bu fonksiyon, insan haklarının sistematik olarak kötüye kullanımından, fiziksel tehditlerden, şiddetten, aşırı ekonomik, sosyal ve çevresel risklerden korunmak anlamına gelir. İnsani güvenlik ise, fakir ve zengin ülkeler arasında yeni bir işbirliği ve ortaklığın oluşumu için anahtar bir unsur olarak görülmektedir. İnsani güvenlik, insani gelişmeyi önleyen ve şiddetli

çatışmalar tarafından yaratılan engelleri ortadan kaldırma konusunda önemli bir rol oynayabilecek potansiyele sahiptir (UNDP, 2005: 169). Şiddetli çatışmaların en önemli sonucu küresel güvensizliktir. Ancak güvenliği yalnızca savaş, sivil şiddet, terörizm ve organize suçlar değil, ama aynı zamanda yoksulluk da tehdit etmektedir. Salgın hastalıklar, açlık ve çevresel tehlikeler, silahlı çatışmalardan daha önemli ve güvenliği bozucu unsurlar olarak görülmektedir. Yoksulluk ve sivil çatışmalar arasında otomatik bir bağ bulunmamakla birlikte, toplumlardaki kronik yoksulluk, derin kutuplaşma ve zayıf kurumsallaşma ile birlikte insani güvenliği tehdit etmektedir. Gerçekten de insani güvenlik anlayışı yaygınlaştırılmaz ve sağlamlaştırılmaz ise, “teröre karşı savaş” da asla kazanılamayacaktır. Bugünün güvenlik stratejileri, ortak güvenlik tehditlerine karşı geliştirilen askeri önlemlerden, insani güvenlik çerçevesinde geliştirilen önlemlere doğru kaymaktadır (UNDP, 2005: 152).

UNDP’nin 2010 İnsani Kalkınma Raporu’nda ise insani güvenlik, daha çok içeriksel olarak ele alınmış ve kavramsal bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır. Bu raporda, geleneksel paradigma açısından güvenlik, bir ülkenin sınırlarının korunması olarak ifade edilmiş ve bu paradigmanın odağına ülkeye yönelebilecek saldırılar konmuş olmasına karşılık, yeni güvenlik paradigmasında analiz biriminin ülke topraklarından insanların “evleri”ne doğru değiştiği, insanların güvenliklerine, saygınlıklarına ve geçimlerine yönelik çoklu tehditlerin dikkate alınmaya başlandığı vurgulanmıştır. İnsani güvenlik, insani gelişmeyi engelleyen tüm tehditler ile yoksulluğun şiddete nasıl neden olduğu ve şiddetin veya şiddet korkusunun nasıl yoksulluğa yol açtığı üzerinde durmaktadır. Bu aslında bir anlamda dikkatlerin askeri önlemlerden, insanların yaşamlarının, geçim şartlarının ve saygınlıklarının iyileştirilmesine yönelik önlemlere doğru kayması anlamına gelmektedir (UNDP, 2010b: 17).

UNDP, 2013 İnsani Kalkınma Raporu’nda ise 1994 İnsani Kalkınma Raporu’nda belirtilen, güvenlik yaklaşımının ülke sınırlarının askeri olarak korunması düşüncesinden insanların günlük yaşamlarındaki güvensizliğin azaltılmasına doğru değişmesi gerektiği tezi vurgulandıktan sonra, tüm toplumlarda görülen açlık, hastalık, suç, işsizlik, insan hakları ihlalleri ve çevresel tehlikelerden oluşan çeşitli tehditlerin insani güvenliği zayıflattığı ifade edilmiştir. Rapora göre bu tehditlerin yoğunluğu dünyanın çeşitli bölgelerinde farklılık göstermekle birlikte, her yerde geçerli olan şey, insani güvenliğin esas itibarıyla korkunun ve yoksulluğun olmamasıdır. Bu ise, yeterli beslenmenin sağlandığı, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırıldığı ve işsizliğin bulunmadığı bir dünyada mümkündür. Bu nedenle güvenlik yaklaşımı, askeri güç vurgusundan insan-merkezli bir bakışa doğru değişmelidir. Bu değişimin en önemli göstergeleri ise, cinayet başta olmak üzere suç oranlarına ve askeri harcamalara ilişkin istatistiklerdir. Suçların azalması ve askeri harcamaların oransal olarak düşmesi, insani güvenlik anlayışının önemli birer göstergesidir (UNDP, 2013a: 38-41).

UNDP’nin “İnsani Gelişiminin Sürdürülebilirliği: Kırılğanlıkların Azaltılması ve Dayanıklılığın İnşası” adlı 2014 İnsani Kalkınma Raporu’nda ise, doğrudan doğruya insani güvenlik üzerinde durulmamış olmakla birlikte, yaygınlaşan insani güvenlik anlayışının ve özgürlüklerinin insanlar arası şiddeti ve ayrımcılığı azaltan kurumsal ve kuralsal değişiklikler yaratan düzenlemelerin desteklenmesini sağladığı belirtilmiştir (UNDP, 2014: 4).

Kısaca özetlersek insani güvenlik, devletlerin sadece askeri-sert güvenliğe dayalı olarak var olamayacaklarını, azınlıklar da dahil olmak üzere tüm vatandaşların yoksulluk, yoksunluk ve şiddetten korunmasını, yani mevcut güvenlik yapılarının bu amaçlar doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını savunan bir kavramdır. İnsani güvenlik, meşru güç kullanma ya da kullanma tehdidinde bulunma yetkisine sahip olan devletin ya da devletin tescil ettiği özel birimlerin, kamu güvenliğini sadece askeri değil, askeri olmayan boyutları da gözeterek koruması gerektiğini vurgulamaktadır (Cizre, 2006a: 8-9). Son kertede insan güvenliği, çocukların ölmemesi, hastalıkların yayılmaması, insanların işsiz kalmaması, muhalif olanların susturulmamasıdır. İnsani güvenlik yaklaşımı, silahlarla değil, insan yaşamı ve onuruyla ilgili bir anlayıştır (UNDP, 1994: 22).

İnsani güvenlik kavramsallaştırması ile insan odaklı, insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü temel alan, askeri kaygıları ikinci plana iten ve güvenlik kavramını askeri kalıpları aşacak şekilde genişleten yeni güvenlik anlayışı, 11 Eylül saldırıları sonrasında büyük bir darbe almış, geleneksel güvenlik anlayışı yeniden önem kazanmaya başlamış, “devlet merkezli” ve “korkuyu esas alan” güvenlik anlayışı diyebileceğimiz bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. 11 Eylül sonrası iç ve dış güvenlik ayrımı önemli ölçüde ortadan kalkmış ve güvenliğin yeniden militarize edildiği bir süreç başlamıştır. Bu süreçte, güvenlik uğruna temel hak ve özgürlüklerden vazgeçilebileceği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Tehdit ve korkuya dayanan güvenlik anlayışı, güvenlik uğruna temel hak ve özgürlüklerden vazgeçilebileceği inancını geniş kitlelerin kabul etmesini sağlamış ve temel haklar üzerinde geniş sınırlamalar öngören bir “güvenlik fetişizmi”ne dönüşmüştür (Arslan, 2006b: 121).

Soğuk Savaş sonrası bireyi merkeze alan, sivilleşen ve demokratikleşen güvenlik anlayışı, 11 Eylül saldırıları sonrası devleti merkeze alan ve militerleşen bir anlayışa doğru kaymıştır. Ancak bu sürecin uzun soluklu olmayacağı ve terör üreten sorunların çözülmesi ile birey esaslı, sivil ve demokratik bir güvenlik anlayışının yeniden egemen olacağını öngörmek mümkündür.

4.1.4. Ulusal Güvenlik - İç Güvenlik Ayrımı

Güvenlik, dinamik bir kavramdır ve bu nedenle yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak farklı şekillerde ele alınabilmektedir. Örneğin güvenlik, yönetsel olarak stratejik ve taktik güvenlik (Alkın ve Gürlesel, 2004: 13) şeklinde sınıflandırılabilir. Birlikte, kapsam boyutuyla da yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası ve küresel güvenlik olarak değişik düzeylerde de incelemek mümkündür. Konumuz bakımından burada ulusal güvenlik ve iç güvenlik ayrımı üzerinde durulacaktır.

4.1.4.1. Ulusal Güvenlik (Devlet Güvenliği)

Devlet güvenliği, tüzel bir kişilik olan devletin varlığını, iç ve dış her türlü tehlikelerden koruyarak sürdürmesi yanı sıra siyasal, sosyal ve hukuki sistemini koruması anlamına gelir. Devlet güvenliği, aynı zamanda ülke içerisindeki tüm varlıkların güvenliğini de içine alan bir kapsayıcılığa sahiptir (Urhal, 2009: 68). Ayrıca devlet güvenliği, bir savaş sırasında, devletin varlığının dış düşmanlara karşı korunması anlamında da kullanılmıştır. Bu açıdan devlet güvenliği; askeri, ekonomik, siyasal, psikolojik ve sosyolojik boyutlarıyla birlikte, devletin ve milletin varlığı ile eş bir anlama sahiptir (MGK, 1990: 41).

Güvenlik kavramındaki devlet-merkezli anlayıştan birey-merkezli anlayışa doğru değişim ile birlikte devlet güvenliği kavramının yerini alan ulusal güvenlik kavramı ise genel olarak, ülkeyi oluşturan sınırların korunması ve sınırlar içinde yaşayan insanların kanunlarda belirtilen haklarının güvence altına alınması demektir (Geleri, 2013: 27). Bu kapsamda ulusal güvenlik, bir devletin tüm alanlarda politikalarını belirlerken diğer devletlerin etkisinde olmaması, onlardan emir ve talimat almaması, gelebilecek her türlü saldırıya karşı koyabilmesi, kısacası egemen olması anlamına gelmektedir (Çınar, 1997: 63). Daha ayrıntılı bir tanımlamaya göre ise ulusal güvenlik, devletin anayasal düzeninin, ulusal varlığının, bütünlüğünün, uluslararası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik bütün çıkarlarının ve “ahdi hukuku”nun her türlü iç ve dış tehditlere karşı korunması ve kollanmasıdır (10.09.2015, www.mgk.gov.tr). Dolayısıyla ulusal güvenlik, devletin siyasal, sosyal, dış politik, ekonomik ve askeri çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için stratejik seviyede yapılan tüm çalışmaları ifade etmesi bakımından aslında devlet düzeyinde en geniş güvenlik yaklaşımı (Alkın ve Gürlesel, 2004: 14) olarak değerlendirilebilir.

Ulusal güvenlik, bir devletin siyasal bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün mutlak anlamda korunması (Baldwin, 1997: 13) anlamına gelmekle birlikte, farklı değerlere sahip bakış açılarına göre farklı anlamlar kazanabilmektedir. Nitekim ulusal güvenlik kavramı, sadece askeri boyuta indirgenerek ve olağan olmayan dönemlerde

alınacak önlemleri de içerecek şekilde kullanılabilir. Bu anlamıyla ulusal güvenlik, bir ülkenin iç ve dış tehditlere karşı korunması olarak tanımlanabilir. Kavram daha geniş bir bakış açısı ile ele alındığında ise ulusal güvenlik, bir devletin siyasal bağımsızlığını ve özgür karar verebilme yeteneğini, silahlı kuvvetler, diplomasi ve istihbarat servisleri aracılığıyla sağlaması anlamına gelmektedir. Bu yönüyle ulusal güvenliğin, ülke çıkarlarının savunulmasının da ötesinde, diğer devletler içinde caydırıcılık sağlayacak tehditlerin oluşturulmasını ve güvenlik ortamını şekillendirecek önlemlerin geliştirilmesini de kapsadığı ileri sürülmektedir. Bu, ulusal egemenliği de sürdürmenin tek yolu olarak görülmektedir. Bu bakış açısına göre ulusal güvenliği sağlamak için şunlar yapılmalıdır (Denk, 2000: 2):

a) Herhangi bir yabancı ülke veya ülkeler grubu üzerinde askeri avantaj veya savunma üstünlüğü oluşturulması.

b) Dış ilişkilerde uygun ve elverişli bir konumun oluşturulması.

c) Dışarıdan veya içeriden gizli veya gizli olmayan düşmanca veya bölücü bir müdahaleye başarılı bir şekilde karşı koyacak yeterli savunma gücünün oluşturulması.

Ulusal güvenlik, gerçekte ulus-devletlerin güvenliklerini sağlamaya ilişkin başlıca kaygılarını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Dolayısıyla bu kavram ulus-devletlerden oluşan bir dünya siyasal yapısı içerisinde anlamını bulmaktadır. Bu kapsamda ulus-devletin güvenliğine katkıda bulunan her şey o devlet için yararlı, bu güvenliği azaltan olgu, eylem ve davranışlar ise zararlı olarak nitelendirilebilmektedir (Erhan, 2001: 78). Buna karşılık ulusal güvenlik, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, ulus-devlet paradigmasını aşarak küresel bir boyut da kazanmıştır. Bu süreçte siyasal, ekonomik, sosyal ve askeri güçler arasında yeni dengeler ortaya çıkmış, uluslararası güvenliğin ve barışın sağlanması ve korunmasına yönelik, ortak güvenlik ihtiyacının bir sonucu olarak BM, NATO, AGİT gibi uluslararası güvenlik kuruluşları oluşturulmuştur. Devletler, hem iç politik ve sosyo-ekonomik sistemlerinin devamını sağlamak hem de dış dünyadan gelebilecek tehdit ve tehlikelere karşı kendilerini uluslararası bir çatı altında korumaya almak ve uluslararası güvenlik sorunlarının çözümüne ve barışa katkıda bulunmak amacıyla, bu uluslararası güvenlik yapılanmaları içerisinde yer almaktadırlar (Geleri, 2013: 28).

Ulusal güvenliğin sağlanması, egemen bir devlet için vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Devlet, kendi rejimine, vatandaşlarına ve topraklarına dışarıdan ve içeriden gelebilecek tüm tehditleri ortadan kaldırmakla yükümlüdür. Bu nedenle egemen bir toplumun sınırları dışından gelebilecek savaş tehdidi için savaşa hazır bir ordu bulundurması, ulusal güvenliği sağlamanın vazgeçilmez bir gereğidir (Güneş, 2008: 110). Ayrıca düzenli bir ordunun varlığı yanı sıra ulusal güvenliğin sağlanması için uluslararası ilişkiler ve diplomasi gibi kanalların kullanılması da gerekli ve zorunludur (Akgüner, 1983: 82). Bu nedenle bir ülkenin ulusal güvenliğinin sağlanması ve ulusal çıkarlarının korunması için diplomasi ve silahlı kuvvetler birbirine rakip değil, birbirlerini tamamlayan araçlar olarak görülmelidir (Çapar, 2013: 29).

Ulusal güvenlik kavramı, temelinde ulusal savunma ve askerlik ile ilgili konuları içermekle birlikte, bundan daha geniş bir anlama da sahiptir. Nitekim ulusal güvenlik, sadece dıştan gelecek saldırı ve tehlikelere karşı korunmayı ve savunma yapmayı değil, ama aynı zamanda içte çıkabilecek kargaşa ve olaylara karşı koyabilme yeteneğine sahip olmayı da ifade etmektedir (Baharçipek ve İnan, 2013: 110). Bu açıdan bakıldığında ulusal güvenlik, devletin iç ve dış güvenliğini içine alan bir üst kavram olarak görülür. Savaşta ve barışta dış ülkelere gelen tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin korunması, dış güvenlik olarak; devletin silahlı ayaklanma ve yıkıcı eylemlere karşı korunması ise iç güvenlik olarak bu üst kavramın içinde yer almaktadır (Çınar, 1997: 60). Dolayısıyla ulusal güvenlik ile iç güvenlik arasında birbirini tamamlayan güvenlik politikalarının geliştirilmesi önemlidir. Ayrıca iç ve dış güvenlik birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik olarak gerekli eşgüdüm mekanizmalarının oluşturulması da bir zorunluluktur.

Günümüzde küreselleşmenin bir sonucu olarak ulusal güvenlik kapsamında iç ve dış tehdit algıları değişmiş ve iç içe geçmiştir. Nitekim iç güvenliğe ilişkin bir sorun, ulusal güvenliğe ilişkin politikaları da olumsuz etkileyebilmektedir. Aynı şekilde ulusal güvenlik ile ilgili gelişmeler, iç güvenliğe ilişkin etkiler de meydana getirebilmektedir.

Bu nedenle, ulusal güvenliği, iç ve dış güvenlikle birlikte bir bütün olarak düşünmek gereklidir (Urhal, 2009: 68).

4.1.4.2. İç Güvenlik

İç güvenlik, vatandaşların can ve mal güvenliği ile kamu düzeninin sağlanması, suç ve suçlulukla mücadele edilmesi demektir. İç güvenlik, genel kolluk (polis, jandarma ve sahil güvenlik) ile genel kolluğun kontrolünde görev yapan kamu veya özel sektör kolluk güçleri aracılığıyla sağlanır. İç güvenlik kavramının çalışma bakımından önemine dikkate alınarak izleyen başlıklar altında daha geniş bir analizinin yapılması yerinde olacaktır:

4.2. İç Güvenlik Kavramının Analizi

İç güvenlik kavramının analizi çerçevesinde, bu kavramın tanımının yapılması, kapsamının ifade edilmesi, iç güvenlik hizmetlerinin taşıdığı niteliklerin ortaya konması gerekmektedir.

4.2.1. İç Güvenlik Kavramının Tanımı ve Kapsamı

“İç güvenlik” kavramı, İngilizce “homeland security” kavramına karşılık gelecek şekilde önceleri de kullanılmakla birlikte, Şubat 2001’de “21. Yüzyılda ABD Ulusal Güvenliği Hakkındaki Ulusal Komisyon Raporu”nda (Hart-Rudman Komisyonu Raporu) ilk kez resmi olarak ifade edilmiştir. İç güvenlik kavramı, 11 Eylül 2001’de ABD’de gerçekleştirilen terörist saldırılar sonrasında, yurt içindeki güvenliği vurgular şeklinde ve özellikle terörle mücadele ve terörden korunma anlamında yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır (Yılmaz, 2011b: 364). ABD’deki kullanımı bakımından iç güvenlik, 4 temel görev alanını kapsar. Bu alanlar; sınır ve ulaşım güvenliği, acil durum hazırlığı ve müdahalesi, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer önlemler, suç ve terör faaliyetlerine ilişkin bilgi analizi ve altyapının korunmasıdır (Peoples ve Williams, 2010: 19).

İç güvenlik, toplumun kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan tehlikelere karşı kişilerin, malların ve kurumların gerektiğinde güç kullanımını da içeren araç ve yöntemlerle korunması şeklinde tanımlanmakta (Emsen ve Değer, 2004: 69) ve bir ülkenin siyasi sınırları içerisinde, halkının huzurunu ve devletinin bekasını sağlamak amacıyla alınan siyasal, sosyal, ekonomik ve çevresel önlemler (Küçükşahin, 2006: 12) olarak görülmektedir. Başka bir tanımlamaya göre ise iç güvenlik, “sınırları çizilmiş ve egemen bir ülkenin dahilinde ceza yasaları ve ceza maddesi içeren yasalarca tanımlanmış suçların teknik olarak engellenmesi, engellenemediği durumlarda ise faillerinin masumlara zarar vermeden yakalanarak yargıya teslim edilmesi süreçlerinin tamamıdır” (Güneş, 2008: 110). Diğer taraftan daha geniş bir perspektiften iç güvenlik kavramı aşağıdaki durum ve uygulamaları kapsamaktadır (Morag, 2011: 4):

a) Sosyal ve ekonomik stabilizasyonu tehdit eden türden çok çeşitli suçları ve terörizm tehditlerini önlemeye yönelik olan ve radikalizme karşı çıkma, çeşitli politika stratejileri belirleme, bilgi paylaşımı ve koordinasyon ve antiterör stratejilerini kapsayan uygulamalar.

b) Güvenlik önlemlerini geliştirmeye yönelik olan ve kanun dışı göçü önlemeye, sınır güvenliğini, kara, deniz, hava ulaşım güvenliğini ve kritik öneme sahip altyapının korunmasını sağlamayı amaçlayan uygulamalar.

c) Aniden gelişen ancak uzun dönemli etkileri olan terörizm, doğal afetler veya kamu sağlığının bozulması gibi olayları yönetmeye yönelik olan ve acil durum ve afetlere hazırlık ve müdahale etmeyi, kamu sağlığını korumayı, siyasal, sosyal ve ekonomik dayanıklılığı geliştirmeyi içeren uygulamalar.

İç güvenlik kavramı, bazen ulusal güvenlik kavramıyla eşdeğer gibi kullanılsa da, aslında aralarında çok açık bir anlam ve kullanım farkı bulunmaktadır. Ulusal güvenlik, bir devletin varlığını ve güvenliğini sağlamak için aldığı tüm önlemlere işaret

etmekle birlikte, daha çok uluslararası alanla ilgilidir. Bu anlamda, diğer devletler ve uluslararası örgütler potansiyel düşmanlardır. “İç güvenlik” kavramı ise sınırlar içinde faaliyet gösteren ve düşmana karşı yurt savunmasına yönelik bir güç anlamında kullanılmaktadır (Yılmaz, 2011b: 364). Bu noktada vurgulanması gerekli önemli bir konu, ulusal güvenlikle birlikte ifade edilen iç güvenlik kavramının dış güvenlikle ilişkilendirilmesi gerektiğidir. Her ne kadar realist teori, iç güvenlik kavramının dış güvenlik kavramından ayrı tutulması gerektiğini savunsa da; liberal görüş, bu iki kavramın sağlıklı bir uluslararası ilişkiler değerlendirilmesi yapılabilmesi için birlikte ele alınması gerektiğini ileri sürmektedir (Karaosmanoğlu, 2003: 137). Bu farklı yaklaşımları da dikkate alarak, günümüz modern toplumunda, Batıda Sanayi Devrimi ile başlayan modernleşme sürecinin ilk olarak güvenlik sektörünün kendi içinde “dış güvenlik” ve “iç güvenlik” şeklinde bir işbölümü ve uzmanlaşmaya yol açtığını söylememiz mümkündür. Bu durumun sonucu olarak savunma (defence) olarak değerlendirilen dış güvenlik, esas olarak askeri bir hizmet alanı olarak tanımlanırken; “polislik” olarak nitelendirilen “iç güvenlik” ise sivil bir hizmet alanı olarak görülmüştür (Cerrah, 2008b: 73). Böylece kavramsal olarak 21. yüzyılın başında belirginleşen iç güvenlik kavramının ve onunla birlikte başlayan yeni dönemin eskisinden farkı, ülke sınırları içerisindeki güvenlikle doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan neredeyse bütün örgütleri bir araya toplayarak, daha geniş bir perspektiften, belirli bir strateji kapsamında, tek bir komuta yapısı içerisinde, örgütsel dağınıklığı, çok başlılığı, koordinasyonsuzluğu ve verimsizliği gidermek amacıyla olmasıdır (Yılmaz, 2012: 20).

Küreselleşmeyle birlikte, başta terörizm, örgütlü suçlar, kitle imha silahlarının yayılması, kanun dışı göç, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere küresel güvenliği tehdit eden unsurlar iç güvenliğe olan etkileri anlamında yeni bir boyut kazanmıştır. Ortaya çıkan yeni asimetric tehditler, iç ve dış güvenlik politikalarında köklü bir değişime sebep olmuştur. İç güvenliğe yönelik tehdit unsurlarının ortaya çıkışında ve bu tehditlerin varlıklarını sürdürmelerinde yukarıda belirtilen suç türlerinin yaygınlık kazanması yanı sıra, suçla mücadeledeki koordinasyon eksikliği ve yetersiz yönetişimin de önemli bir etken olduğu görülmektedir. Ayrıca gelir dağılımındaki dengesizlikler, yolsuzluklar, hızlı nüfus artışı, eğitim ve sağlık sistemindeki aksaklıklar, işsizlik, alt yapı yetersizliği gibi ekonomik sorunlara bağlı olarak gelişen, köyden kente göç gibi sosyal olaylar, etnik ve mezhepsel farklılıklar, terör başta olmak üzere iç güvenliğe yönelik tehdit unsurlarının çeşitlenmesine de yol açmıştır (DPT, 2007a: 61). İç güvenliğe yönelik bu tehditler, şu şekilde sıralanabilir (PAB ve DCAF, 2003: 16):

a) Siyasi Tehditler: İç siyasi istikrarsızlık, terörizm ve insan hakları ihlalleri.
b) Ekonomik Tehditler: Yoksulluk, mali durgunluk, hukuka uygun olmayan ticaret.

c) Çevresel ve İnsan Kaynaklı Tehditler: Gıda ve diğer kaynakların yetersizliği, ekolojik değişimler ve kirlilik, insan kaynaklı felaketler.

ç) Toplumsal Tehditler: Azınlık/çoğunluk çatışmaları, örgütlü suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, göç ve salgın hastalık.

Devletler, tüm bu tehditlere karşı iç güvenliği sağlama sorumluluğunu iç güvenlik birimleri (jandarma, sahil güvenlik, polis gibi) aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu birimler, vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlamak, suçları önlemek, suçluları yakalamak ve adalete teslim etmek, vatandaşların güvenliğini ve huzurunu bozacak her türlü bireysel ve toplu davranışları engellemek gibi asayişin ve kamu düzeninin sağlanmasına yönelik olarak kanunların verdiği görevleri yerine getirerek iç güvenlik hizmetlerini yürütmektedirler.

4.2.2. İç Güvenlik Hizmetleri

İç güvenliğin sağlanmasına yönelik hizmetler, tarihsel süreç içerisinde var olan toplumsal yapı ve ihtiyaçlara göre belirlenmiş ve şekillenmiş, zaman içerisinde de değişim göstermiştir. Çok küçük bir yapı olan ve nadiren suç işlenen aile ve kabile gibi küçük sosyal kurumların var olduğu ilk toplumalarda, iç güvenlik hizmetini sunacak ayrı

bir kurum bulunmamıştır. Bu toplumlarda aile, üyelerine barınma koşullarını hazırlamanın yanı sıra eğitim, sağlık, geçim ve güvenlikle ilgili hizmetleri de yerine getirmiştir. Uzmanlaşma ve işbölümünün henüz gelişmediği avcı ve toplayıcı toplumlar ile göçebe toplumlarda aile ve kabilenin güvenliği, ailenin erkek üyeleri tarafından sağlanmıştır. Bu toplumlarda suç daha çok can güvenliğine yönelik şiddet kullanımı ve mal güvenliğine yönelik hırsızlık ile sınırlıdır. Suçluları cezalandıracak ayrı bir kurumsal yapı bulunmadığından bu işlev, aile ve kabile içerisinde gerçekleştirilmiştir. Tarım toplumuna geçiş sonucunda yerleşik hayatın başladığı ilk dönemlerde sosyal kurallar ve hukuk algısı da oluşmaya başlamıştır (Cerrah, 2011: 34). Bu dönemde mülk sahipliğinin ortaya çıkmasının bir sonucu olarak, aile ve kabile içerisinde çözölemeyen sorunlar belirgin bir hale gelmiş ve bu sorunları çözmek üzere zaman içerisinde “arabuluculuk” kurumu ortaya çıkmıştır. Asker ve polis gibi herhangi bir silahlı güce dayanmayan bu yapıda arabulucular danışma işlevini yerine getirmişlerdir. İlk toplumlarda görülen bu sistem, modern polislikten farklı olmakla birlikte, sosyal düzeni sağlamaya yönelik bir çaba olmasından dolayı “informal polislik” olarak adlandırılmıştır (Çağlar, 1999: 122).

Yerleşik ve toplumsal hayata geçilen tarım toplumları ile birlikte, üretim ve ekonomik ilişkilerde bir artış ve çeşitlilik yaşanmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda kamusal düzende hırsızlık ve şiddet içeren eylemlerde de artış yaşanmıştır. Bu nedenle, tarım toplumlarında güvenlikten sorumlu ilk küçük askeri yapılanmalar ortaya çıkmıştır. Tarım toplumu niteliğine sahip Orta Çağ toplumlarında bu askeri yapılar, dış tehditlerle mücadelenin yanı sıra suçlarla mücadele etmek ve iç güvenlik hizmetlerini yerine getirmekle de görevlidirler (Cerrah, 2011: 39).

Toplumsal yaşamda önemli birçok dönüşüme yol açan Sanayi Devrimi, Orta Çağ boyunca süren güvenlik hizmetleri anlayışını da temelden değiştirmiştir. Sanayi Devrimine kadar, sadece asker tarafından yerine getirilen güvenlik hizmetleri, Sanayi Devrimi ile gelişen uzmanlaşma ve işbölümü anlayışının bir sonucu olarak “iç” ve “dış” güvenlik hizmetleri olarak ikiye ayrılmıştır. Böylece feodal toplumda sadece asker tarafından yürütülen iç ve dış güvenlik hizmetleri, modern toplum olarak da tanımlanan sanayi toplumunda iç güvenlikten polis, dış güvenlikten asker sorumlu olacak şekilde ikiye ayrılmıştır (Cerrah, 2011: 151-152).

Günümüzde iç güvenlik hizmetleri, kamu yönetiminin temel görevleri arasında yer alan bir hizmettir. Genel olarak iç güvenlik hizmetleri, bir ülkenin sınırları içerisinde hukukun uygulanması ve düzenin sağlanması ile suç ve suçluların yargı önüne çıkarılmasına kadar devam eden bir iş olarak tanımlanabilir (Karaman ve Seyhan, 2001: 149). Bir başka deyişle, insanların toplum halinde yaşamaya başladıkları andan itibaren oluşturdukları örgütlenmeler ile sosyal hayatı düzenlemek ve bu düzenin devamını sağlamak, toplum içerisinde işbirliği ve dayanışmayı temin etmek amacıyla koydukları kurallara uyulmasını sağlamak için yapılan faaliyete iç güvenlik hizmeti denmektedir (Akman, 1991: 23).

İç güvenlik hizmetlerinin temel amacı olan kamu düzeninin sağlanması, insanların toplum halinde yaşamalarının ön koşuludur ve devletin varlık nedenidir. Devlet adına genel ve özel kolluk güçleri tarafından yerine getirilen iç güvenlik hizmetleri, tam anlamıyla yerine getirilmeden, devletin sunması beklenen eğitim, sağlık gibi diğer hizmetlerin sunulması da kolay olmayacaktır. Başka bir hizmet alanındaki eksiklikler ya da yetersizlikler sadece bu hizmet alanını etkileyebilir ancak güvenlik alanındaki eksiklikler ya da yetersizlikler, tüm diğer hizmetleri de olumsuz etkiler (Aydın, 2012: 127). Çünkü bireylerin de toplumun da en temel ortak ihtiyaçları güvenlidir. Bu ihtiyaç, istenilen düzeyde karşılanmayınca diğer ihtiyaçlar, ihtiyaç olarak ortaya çıkamayacaktır. Bu nedenle devletler tarafından yerine getirilmesi gereken ilk hizmet, güvenlik hizmeti, yani kişilerin can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır (Dündar, 1996: 5).

İç güvenlik hizmetleri, idarenin hak ve özgürlüklere en fazla karışabildiği bir alan olması nedeniyle, bu konudaki görev ve yetkiler ile getirilen önlemler, sadece kamu düzenini ilgilendirdiği ölçüde, idare hukuku ilkeleri ve özellikle yasama tarafından konulan kurallar çerçevesinde yürütülen bir faaliyet olması zorunludur. Buna bağlı olarak da bozulmasını önlemek, bozulduğunda da geri getirmek yoluyla

sağlanmasına çalışılan “kamu düzeni”nin sadece maddi anlamda düşünülmesi gerekir. İdare, iç güvenlik alanındaki işlevi ve kullandığı yetkilerle, yalnızca maddi kamu düzenini sağlamaya, dolayısıyla kamu düzeninin bozulmasını önlemeye ve bunu başaramazsa da geri getirilmesini gerçekleştirecek önlemleri almaya yönelik bir tutum ve davranış içinde olduğu oranda hukuki ve meşrudur. Dolayısıyla, bireyin ve toplumun “manevi” gereksinimleri ile iç dünyalarının ilgili olduğu konular, idarenin iç güvenlik işlev, yetki ve faaliyetleri arasında bulunamaz. İç güvenlik faaliyetlerinin alanı, maddi düzen olduğundan, idarenin bu alanda kullandığı yetkiler de yer yönünden farklılık göstermektedir. Nitekim umuma açık yerlerde oldukça geniş sayılabilecek iç güvenlik alanındaki yetkiler, özel konutlar söz konusu olduğunda çok daha sınırlıdır. Ancak bireylerin davranışları, onların konutlarını aşır maddi düzene de yansıyan ve onu olumsuz yönde etkileyen bir hal alırsa, idarenin bu davranışlara da karışmak görev ve yetkisi vardır. Benzer şekilde, bireylerin inanç ve düşünceleri, tutum ve davranışları maddi kamu düzenini olumsuz yönde etkiliyorsa, bunun önlenmesi de idarenin iç güvenlik hizmetleri arasında sayılır (Özay, 1992: 355).

İç güvenlik hizmetlerinin amacı, yalnızca kamu düzenin korumak ve asayiş sağlamak değildir. Devletin varlığını sürdürmesinin en temel koşullarından birisi de devlet otoritesinin sağlanmasıdır. Devletin, toplumun ve bireylerin güvenliklerinin sağlanması ana amaçtır. Bu amaca ulaşıldığı takdirde, toplum dengeli ve huzurlu bir gelişme sürecine girecektir. Dolayısıyla bir toplumda huzur ortamının sağlanması ve huzuru bozacak olayların önlenmesi için gerekli önlemlerin alınması, iç güvenlik hizmetlerinin temel amacını oluşturmaktadır (DPT, 2001: 5). Toplumda huzur ve güven sağlandığında hukukun ve kanunların gereğini yerine getirmek koşuluyla, her türlü siyasal, sosyal, ekonomik ve kişisel özgürlüklerin yaşanabileceği bir ortam oluşacaktır. Böyle bir ortam içerisinde, kişiler temel hak ve özgürlüklerini serbestçe kullanabilecek, demokratik faaliyetler sağlıklı bir şekilde sürdürülebilecektir. Bunun sağlanması ve çıkabilecek engellerin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması, iç güvenlik hizmetlerinin esas amacını oluşturmaktadır.

4.2.2.1. Çağdaş İç Güvenlik Hizmetlerinin Temel Nitelikleri

Çağdaş iç güvenlik hizmetlerinin temel nitelikleri; iç güvenlik hizmetinin kamu hizmeti olması, sivil katılım ve denetime açık olması, şeffaf ve hesap verebilir olması şeklinde belirtilebilir.

4.2.2.1.(1). İç Güvenlik Hizmetlerinin Kamu Hizmeti Olması

İç güvenlik hizmetleri, etkin bir devlet otoritesinin oluşturulması, devlet kurumları ile birlikte, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin sağlıklı bir şekilde işlevlerini yerine getirmesi, bireylerin kanunlar çerçevesinde hak ve özgürlüklerini kullanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması için yürütülen bir kamu hizmetidir (Geleri, 2013: 30).

Kamu yönetimi, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için birçok hizmet yürütmektedir. Bu hizmetlerin büyük bir bölümü, kamu düzenini sağlamak amacıyla yerine getirilir. Kamu yönetimi, bu hizmetleri yürütürken kamu gücünü kullanır, tek yanlı iradesine dayanarak almış olduğu kararlarla halka bazı yükümlülükler yükleyebilir. Bu durum özellikle, iç güvenlik hizmetlerinde geçerlidir. Çünkü bu hizmetler, doğrudan insanların temel hak ve özgürlükleri ile ilgilidir. Güvenlik birimleri, hizmet sunarken, yani kişilerin hak ve özgürlüklerine zarar gelmemesi için çalışırken, karşısındakinin de hak ve özgürlüklerini gözetme hassasiyetine sahip olmak zorundadırlar (Aydın, 2002b: 126). Kısaca iç güvenlik hizmeti, kamu gücüne dayanan, hak ve özgürlükleri koruyan ve aynı zamanda sınırlandırabilen, bu özelliği ile bütünüyle özel kesime devredilemeyecek bir hizmet olması nedeniyle diğer kamu hizmetlerinden ayrılmaktadır.

Güvenlik hizmetlerinin bir kamu hizmeti olması noktasında ele alınması gereken önemli konulardan biri, güvenlik birimlerinin kurumsal yapılanması ve fonksiyonlarının

bir “hizmet” mi, yoksa bir “kuvvet” uygulaması mı olduğudur. Bir ülkedeki iç güvenlik uygulamalarında benimsenen yaklaşımın “kuvvet” ya da “hizmet” olması, o ülkedeki sistemin demokratik olup olmadığının bir göstergesidir. Polislik ya da askerlik, kuvvet kullanmayı gerektiren meslekler olmakla birlikte, iç güvenlik birimlerinin yürüttükleri faaliyetler, bir “hizmet” (service); dış güvenlik birimlerinin (askerlerin) yürüttüğü faaliyetler ise dış tehditlere yönelik bir “kuvvet” (force) olarak görülmektedir. İç güvenlik alanında karşılaşılan birtakım tehditler karşısında, çağdaş ülkelerdeki iç güvenlik birimlerinde varolan “hizmet” anlayışından uzaklaşarak, kuvvete dayanan bir “askerleşmek” sürecine yönelmesi bir tür geriye dönüş olacaktır. Bu geriye dönüş, iç güvenlik birimlerinin askeri bir yapılanmaya dönüştürülmesi ile olabileceği gibi, bazı iç güvenlik hizmetlerinin doğrudan askere devredilmesi ile de olabilmektedir. Ne şekilde olursa olsun bu durum, bir tür “askerleşme” ve çağdaş dünyada yaşanan “sivilleşme” ve “demokratikleşme” eğilimlerinin tersine bir gidişi ifade etmektedir (Cerrah, 2011: 159-160).

Güvenlik hizmetlerinin bir kamu hizmeti olması konusunda ele alınması gereken diğer bir konu da, vatandaş ve güvenlik birimleri arasındaki ilişkilerdir. Bu ilişkileri iki yaklaşım çerçevesinde ele almamız mümkündür. Bunlardan ilki, devletin yanında yer alan ve halka karşı devleti korumaya çalışan bir “güvenlik kuvveti”; diğeri ise, devleti ve onun kurumlarını topluma “hizmet veren bir kurum” olarak gören yaklaşımlardır. Dünyadaki tüm iç güvenlik sistemlerini bu iki yaklaşım çerçevesinde değerlendirmek mümkündür. Çünkü bir güvenlik birimi, ya kendisini öncelikli olarak toplumun hizmetinde görecektir ya da devletin emrinde görecektir. Genelde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin güvenlik birimlerinde devletin emrinde olmak önceliklidir. Toplum genelinin sistemden memnun olmadığı bu ülkelerde kendini güvende hissetmeyen devlet, güvenlik birimlerine öncelikli olarak “devleti korumak” görevini vermektedir. Toplumu ile barışık olan sistemlerde ise devletin vatandaşlarından ciddi bir endişesi olmadığı için güvenlik birimleri için hizmet etme amacı öne çıkmaktadır (Cerrah, 2011: 159).

4.2.2.1.(2). İç Güvenlik Hizmetlerinin Sivil Katılım ve Denetime Açık Olması

Çağdaş bir iç güvenlik hizmeti, bu hizmeti yerine getiren birimlerin sivil katılımı sınırlandırılmasını ve demokratik mekanizmalarla denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Ülke kaynaklarının büyük bir kısmını kullanan iç güvenlik birimlerinin diğer kurumlara göre daha sıkı bir siyasi ve sivil denetim altında olmaları gerekmektedir. Ayrıca iç güvenlik hizmeti sunan birimler, ne kadar eğitilmiş ve profesyonel olurlarsa olsunlar, görev alanlarının hassasiyeti nedeniyle her zaman hata yapabilme olasılığı ile karşı karşıyadırlar (Cerrah, 2006a: 11).

Güvenlik hizmetlerinin kutsal olduğunu ve bu hizmeti yerine getiren personelin hata yapmayacağını ve dolayısıyla da eleştirilmemesi ya da denetlenmemesi gerektiğini söylemek, çağdaş bir yaklaşım değildir. Bu bakımdan iç güvenlik birimlerinin yapabilecekleri hataların veya keyfiliklerin, özellikle bu hizmetlerin yararlanıcısı olan vatandaşlar tarafından değerlendirilmesi önemlidir. Vatandaşlar bu değerlendirmeyi, ancak iç güvenlik hizmetlerine yerel düzeyde katılım ve denetim ile yapabilirler. Bir başka deyişle, iç güvenlik hizmetlerinde karşılaşılabilecek olan herhangi bir hata veya keyfi uygulamanın önlenmesi, ancak halkın gerek STK gerekse yerel yönetimler aracılığıyla iç güvenlik hizmetlerine katılması ve bu hizmetleri denetlemesi ile mümkündür. Aksi takdirde iç güvenlik birimlerinin sahip olduğu sıkı kurumsal dayanışma ile nitelenen alt-kültür yapısının bir sonucu olarak, bu birimlerde ortaya çıkabilecek birçok hata ve keyfilik örtbas edilebilecektir (Cerrah, 2011: 54).

İç güvenlik hizmetlerinin denetlenmesinin öncesinde, bu hizmetlerin, hizmetin alıcısı olan vatandaş adına seçilmiş yöneticiler veya kurumsallaşmış sivil unsurlar, yani STK’lar tarafından izlenmesi de önem taşımaktadır. Sivil gözetim, iç güvenlik birimleri ve faaliyetleri ile bunların dayanağını oluşturan politikaların çok katmanlı ve sürekli olarak sivil otoriteler tarafından izlenmesidir. Burada belirtilen “sivil otoriteler”, parlamentoyu, hükümeti, yargıyı, bazı ülkelerde “hükümetten bağımsız

organizasyonları” ve bazen de sınırlı düzeyde teftiş yapmak üzere kamu otoriteleri tarafından resmen görevlendirilmiş kişileri kapsamaktadır (23.09.2015, www.sivilgozetim.org.tr).

Sivil gözetimin yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu söz konusudur. Hiyerarşik gözetim de denilen dikey gözetim, iç güvenlik birimleri üzerinde kanunlarla kendisine yönetme ve yaptırım uygulama gücü verilen kurumlar tarafından genellikle faaliyetlerin izlenmesi şeklinde gerçekleştirilir. Parlamentolar, bakanlıklar ve bağımsız kurul veya organlar, dikey gözetimden sorumlu kurumlardır. Yatay gözetim ise halkın ve sivil toplumun yerel güvenlik politikalarına katılımlarının ve katkılarının teşvik edilmesi, yerel yönetimlerle işbirliği yapılması ve medyanın şeffaf bir şekilde çalışmaları olarak tanımlanabilir. Yatay gözetim yapan örgütler, iç güvenlik birimlerinin yanı sıra tüm kamu kurumlarında daha fazla işbirliği, şeffaflık ve halka karşı hesap verebilirlik sağlanmasına katkı sağlarlar (Kuyaksil, 2012: 443-444). Ayrıca sivil gözetim mekanizmaları, hukuki dayanaktan ve yaptırımdan uzak olsa da, kanuni yaptırımı olan sivil denetim mekanizmalarını harekete geçirmede etkin bir role sahiptirler (Cerrah, 2006c: 89).

İç güvenlik hizmetlerinin demokratik denetimi, iç güvenlik alanına ilişkin politika belirleme ve karar alma süreçlerinin demokratik yollarla göreve gelen sivil siyasetçiler tarafından belirlenmesi ve iç güvenlik birimlerinin demokratik yollarla kurulan hükümete karşı sorumlu olmasıdır. Bir başka deyişle, iç güvenlik birimlerinin demokratik denetimi, iç güvenlik hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesinde silahlı güçlerin belirleyici olmamasıdır. Silahlı güçlerin görevi, ihtiyaç duyulduğunda sivil iradeye teknik anlamda yardımcı olmak ve sivil irade tarafından belirlenen politikaların uygulanmasını gerçekleştirmektir (Arslan, 2006a: 7).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Avrupa Polis Etiği Kuralları’na (APEK) Dair Tavsiye Kararı, iç güvenlik birimlerinin etkin bir şekilde denetlenmesini öngörmektedir. Söz konusu Karar’da iç güvenlik hizmetleri sivil bir hizmet alanı olarak kabul edilmiş, bu birimlerin devlete, vatandaşa ve onların temsilcilerine karşı sorumlu ve etkin bir dış kontrole tabi olmaları gerektiği vurgulanmış ve söz konusu kontrolün yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında paylaşılması zorunluluğu ifade edilmiştir. Karar’ın 18. maddesinde, polis ve diğer iç güvenlik birimlerinin polis-halk ilişkilerini geliştirmeleri, diğer kurumlarla, yerel topluluklarla, STK’larla ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla etkili bir işbirliği kurmaları ve bunu sağlayacak şekilde örgütlenmeleri öngörülmüştür. Ayrıca Karar’ın 62. maddesinde, toplum ile polis arasında karşılıklı iletişim ve anlayış üzerine kurulu hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi gerektiği de vurgulanmıştır (23.09.2015, <https://wcd.coe.int>).

Günümüzde iç güvenlik hizmetlerinin etkili bir şekilde denetlenmesi çağdaş demokrasilerin ciddi sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Temel hak ve özgürlüklere dayanan demokratik devletler, paradoksal bir şekilde polis tarafından ve aynı zamanda ona karşı korunmaya muhtaçtır. Bu paradoksu aşabilmek için güvenlik güçlerinin bazı temel ilkelere dayanan demokratik kolluk olarak örgütlenmesi ve görev yapması gerekmektedir. Demokratik bir iç güvenlik hizmeti, bu hizmeti yürüten personelin etkili bir şekilde denetlenmesini sağlayacak kurumsal mekanizmaların oluşturulmasının yanında, iç güvenlik birimlerinin çağdaş ilkelere ve etik standartlara uygun bir çalışma sistemine kavuşturulmasını da gerektirmektedir. İç güvenlik birimlerinin görevlerini yerine getirirken dikkate almaları gereken çağdaş ilkelerin en önemlileri; insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık, ölçülü güç kullanımı, siyasal tarafsızlık, askeri güçlerden ve kültürden ayrışma olarak sıralanabilir (Arslan, 2008: 38-40).

4.2.2.1.(3). İç Güvenlik Hizmetlerinin Şeffaf ve Hesap Verebilir Olması

Çağdaş devletlerde kurumlar, topluma sundukları hizmetleri açık, şeffaf bir anlayışla ve hesap verebilir bir kurumsal yapılanmayla yerine getirirler. Şeffaflık ve hesap verebilirlik, tüm kamu hizmetleri için geçerli ilkeler olmakla birlikte, en fazla güvenlik hizmetleri için gereklidir. Nitekim sivil otoritenin üstünlüğünü kabul eden

çağdaş yönetim anlayışının iç güvenlik hizmetlerine yansımaları, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların iç güvenlik hizmetlerinde kurumsallaşarak işlerlik kazanması anlamına gelir. Kurumsallaşmış ve sistemli bir hale gelmiş şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışı, iç güvenlik birimlerinin toplum içindeki saygınlığını da arttıracaktır (Cerrah, 2008b: 86).

Şeffaflık ilkesi özellikle demokratik bir yönetim açısından son derece önemlidir. Açık ve şeffaf yönetim, demokrasinin sağlıklı bir şekilde işlediği, temel hak ve özgürlüklerin baskı altında olmadığı, yönetimin yanlışlarının ve eksikliklerinin açık ve serbestçe ifade edilebildiği bir yönetim sistemidir. Açık, şeffaf ve demokratik bir yönetim anlayışı aynı zamanda hesap verebilirliği de sağlayacaktır (Aydın, 2015: 260).

Günümüz kamu yönetimi anlayışında her alanda şeffaflığın esas olması gerektiği genel kabul görmektedir. Bu nedenle, devlet güvenliği için gerekli olan “gizlilik”, kamu hizmetleri için gerekli olan şeffaflığın önünde hiçbir zaman engel olarak kullanılmamalıdır. Gizlilik, diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi güvenlik hizmetlerinde de zaman zaman gerekli olabilir. Bu çerçevede gizlilik, güvenlik uygulamalarının operasyonel başarısı kadar, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması bakımından da gereklidir. Ancak sınırsız ve denetimsiz bir gizlilik, yolsuzluk yapanları teşvik ederek iç güvenlik birimlerinde yozlaşmaya yol açabileceği gibi, iç güvenlik personeline karşı güven kaybına da neden olabilecektir. Her türlü bilgi ve istihbaratın görsel, işitsel ve elektronik ortamlarda hızla yayıldığı ve paylaşıldığı günümüzde, devlet kurumları içerisinde meydana gelen yolsuzlukların tamamen gizli kalması zaten mümkün değildir. İç güvenlik birimlerinin yıpratılmaması adına ortaya çıkabilecek hata, keyfîlik ve yolsuzlukların kamuoyundan gizlenmesi ve hukuki işlem yapılmaması, bir yandan bu yanlışlıkları yapanlara daha rahat hareket etme olanağı verirken, diğer yandan kurumun tamamının şaibe altında kalmasına yol açabilecektir (Cerrah, 2008b: 86-87). Bu durumun önüne geçilmesi ancak yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin tam anlamıyla uygulanmasına bağlıdır.

İç güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirlik iki yönde işleyen bir ilkedir. Birincisi, iç güvenlik birimleri, kanuna aykırı davranışların hesabını hem idari hem de yargısal olarak vermek zorundadırlar. Bu tür hesap verme sonucunda, idari ve yargısal yaptırımlar uygulanması gündeme gelebilmektedir. İkinci olarak, siyasal irade iç güvenlik politikalarından dolayı halka hesap vermek durumundadır. Bu nedenle siyasal irade, yürütülen hizmetlere ilişkin olarak iç güvenlik birimlerinden hesap sorma konumundadır. Dolayısıyla demokratik ülkelerde iç güvenlik birimleri, hükümete ve dolaylı olarak da parlamentoya karşı sorumludurlar (Arslan, 2006a: 9). Yine bu ülkelerde gerçek anlamda halka hesap verme, ulusal düzeyde merkezi hükümete, yerel düzeyde ise yerel yönetimlere karşı hesap verebilirlik mekanizmaları ile kurumsallaşmıştır (Cerrah, 2011: 158).

4.3. İç Güvenlik Yönetimi

İç güvenlik yönetimi, egemen bir devletin kendi sınırları içerisinde emniyet, asayiş ve huzur ortamı ile insan haklarının güvence altına alınmasının sağlanması amacıyla, var olan hukuk düzeni içerisinde silah ve zor kullanma yetkisine sahip kolluk birimlerinin oluşturulmasını, bu birimlerin söz konusu amaçları gerçekleştirecek hukuki yetki ve fiziki olanaklara sahip kılınmasını; suçu engellemek ve bu mümkün olmadığı takdirde suçluları yakalayıp yargı mercilerine teslim etmek için sevk ve idare edilmesini, tüm bu süreçlerin hukuk kuralları ve örgütsel amaçlar bakımından sıkı bir denetim altında tutulmasını öngören bir faaliyetler bütünüdür (Çapar, 2013: 39). Kısacası iç güvenlik yönetimi, “bir ülkenin sınırları içindeki güvenliği, bilimsel yaklaşımlarla şekillendirilmiş bir örgüt yapılandırması içinde ele alan ve yürüten çağdaş bir yönetim anlayışı” (Yılmaz, 2012: 20) olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle bir devlette içten gelebilecek ya da içte oluşabilecek tehdit ve tehlikelere odaklanan iç güvenlik yönetiminin temel amacının, belirli bir rejimin, düzenin, siyasal iktidarın, sosyo-ekonomik sistemin devamının sağlanması olduğunu söyleyebiliriz (Dedeoğlu, 2008: 63).

Devlet, iç güvenliği sağlama görev ve sorumluluğunu; emniyet, asayiş, kamu düzeni, ülke içi istihbarat ve adalet hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla örgütlenmiş birimlerden oluşan bir yapılanma ile yerine getirir. Nitekim “meşru güç kullanma tekeli”ne sahip olan devlet, emniyet, asayiş ve kamu düzenini sağlamak amacıyla bu gücünü, iç güvenlik birimlerine devretmiştir. Bir başka deyişle bir devletteki iç güvenliği sağlamakla görevli silahlı birimlerinin varlığı ve meşruluğu, doğrudan devletin kendisinin varlığı ve meşruluğu ile ilgili bir durumdur (Arslan, 2006a: 2).

Günümüzde devletlerin karşı karşıya kaldığı en önemli sorunlu alanlardan biri, iç güvenlik yönetimidir. Çünkü iç güvenlik yönetimindeki başarısızlıklar, özgürlük-düzen dengesini, özgürlükler aleyhine bozmakta; bu ise beraberinde meşruiyet krizine yol açmaktadır. İç güvenlik güçlerinin kullandıkları gücün meşru olması ve bu meşruluğun sürekli yeniden üretilmesi demokratik devletler için vazgeçilmez bir gerekliliktir. Yozlaştırıcı bir niteliğe sahip olan gücü, tarafsızlık ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeler yoluyla sınırlandırarak demokratik yönetim anlayışını ve onun koruduğu özgürlükleri güvence altına almak gerekmektedir (Arslan, 2006a: 3). Bunun sağlanması, iç güvenlik yönetimi içerisinde yer alan tüm birimlerin iş ve işlemlerinin meşru olmasını; bu ise bir bütün olarak iç güvenlik yönetiminde hukukun üstünlüğü anlayışının yerleşmesini ve sivil otoritenin üstünlüğünün tam anlamıyla kabul edilmesini gerektirmektedir (Cerrah, 2006b: 1). Ancak meşruiyet, bununla sınırlı değildir. İç güvenlik birimlerinin hizmet ettikleri toplumun “genel kabulünü” de kazanmaları gerekmektedir. Bu da ancak demokratikleşme, hesap verebilirlik ve kamu hizmet anlayışı gibi ilkelerin iç güvenlik yönetimi içerisinde yer alan birimlerce benimsenmesi ile mümkündür (Cerrah, 2011: 150).

İç güvenlik yönetimi, önemli bir yönetim alanı olarak var olmakla birlikte, özellikle 21. yüzyılın başında yeni bir perspektif ve vurgu ile toplumların ve bilimsel çalışmaların gündemine girmiştir. Toplumun her kesimine yönelik kapsamlı ve tarihi bir hareket olarak değerlendirilen “iç güvenlik çağı”, 11 Eylül 2001 sonrası ilk kez konuşulmaya başlanılmıştır (Noftsinger vd., 2007: 28). Bu tarihte ABD’de meydana gelen terör saldırılarının ardından, iç güvenlik yönetimi konusu ayrı bir önem kazanmıştır. Konunun önemi, yerel, ulusal ve hatta uluslararası düzeydeki her türlü örgütü doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkiliyor olmasından kaynaklanmaktadır. Kamusal veya özel tüm örgütlerin varlıklarının devam etmesi, aslında iç güvenlik örgütlerinin başarısına bağlıdır. Çünkü iç güvenlik yönetimi, belirli bir ülkenin sınırları içinde yer alan tüm diğer örgütlerin faaliyet gösterdikleri “çevresel faktörleri” doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkilemektedir. Bu nedenle, kamusal veya özel her türlü örgüt, iç güvenlik yönetimine karşı duyarlı ve ilgilidir (Yılmaz, 2012: 18).

4.3.1. İç Güvenlik Yönetim Sistemleri

İç güvenlik yönetim sistemleri, kararların kimler tarafından ve nasıl alındığı ölçütünden hareketle “merkeziyetçi iç güvenlik yönetim sistemleri” ve “yerinden yönetilen iç güvenlik sistemleri” şeklinde sınıflandırılabilir.

Genel olarak merkeziyetçilik, karar mekanizmalarının merkeze bağlı işletilmesi ve kararların merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin (gelir ve giderlerin), her türlü insan kaynakları işlemlerinin ve yürütülen hizmetlere ilişkin organizasyonun merkezi birimler tarafından yapılmasıdır. Merkeziyetçi yapılarda, merkezi otorite etkindir (Çevik, 2007: 108). Bu çerçevede merkeziyetçi yönetim sistemlerinde yetki ve sorumluluk, örgüt merkezinde toplanmış ve bağlı birimler ile paylaşılmamıştır. Bu sistemde tüm kararlar, tek merkezden alınır, bağlı birimler bu kararları aynen ya da verilen yetkilerle sınırlı olarak çok küçük değişikliklerle merkez adına kullanırlar. Merkezi otorite ile bağlı birimler arasında dikey ve katı bir hiyerarşik yapılanma vardır. Bu nedenle, merkez ve bağlı birimler arasında sürekli ve sıkı bir denetim söz konusudur (Öztekin, 2002: 51, 56).

Merkeziyetçi yönetim sistemlerinin bazı faydaları olduğu gibi, birtakım sakıncaları da bulunmaktadır. Bu sistemler, her şeyden önce yönetimde birliği ve koordinasyonu sağlar. Hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli uzmanlık

ve mali kaynaklar merkezden yönetim ile daha kolay sağlanır. Hizmetler, yönetim birimlerine eşit bir şekilde yayılır ve hizmet yürütücüler, yerel baskılardan uzaklaşır. Bu faydalarına karşılık, merkeziyetçi yönetim sistemlerinde merkez tarafından kararların alınması, bağlı birimlere bildirilmesi ve uygulamaya konulması gibi işlemler zaman ve kaynak israfına neden olur, bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği arttırır. Merkeziyetçilik, hizmette gecikmeye yol açabilir ve hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun yürütülmemesi sonucunu doğurabilir. Bu sistem, hizmet yürütücülere fazla inisiyatif tanımadığından onların bilgi ve deneyim bakımından zayıflamasına neden olur. Diğer taraftan merkezin bağlı birimlerdeki olağan işlerle uğraşması, asıl işlerle yeteri kadar ilgilenmesini zorlaştırır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı, halkın kamu hizmetlerine katılmasına da engel olabilir (Yıldırım, 2013: 4).

Yönetimin örgütlenmesini diğer bir şekli olan yerinden yönetim, merkeziyetçiliğin aksine, kararların yerel birimler tarafından verilmesi ve karar mekanizmalarında yerel birimlerin belirleyici olması, mali kaynaklar ile insan kaynaklarına ilişkin iş ve işlemlerin yerel birimler tarafından yürütülmesidir. Bu bağlamda yerinden yönetilen sistemlerde, yerel birimlerin kendi karar ve yürütme organları ile tüzel kişilikleri vardır. Yetki ve sorumluluk merkez ile yerel birimler arasında paylaşılmıştır. Merkezin rolü büyük ölçüde birimler arasındaki birlikteliği ve koordinasyonu sağlamaktır. Bu sistemde merkez ile yerel birimler arasında gevşek hat (kurmay) ve uzmanlaşmaya dayalı örgütsel bir yapı söz konusudur (Öztekin, 2002: 57).

Yerinden yönetim sistemlerinin de bazı fayda ve sakıncaları bulunmaktadır. Bu sistemler, hizmetten yararlananların hizmete katılımını; hizmetlerin gerçek ve öncelikli ihtiyaçlara göre şekillenmesini ve daha verimli, etkin ve hızlı bir şekilde görülmesini sağlarlar. Böylece yönetimde bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltırlar. Bu faydalarına karşılık aşırı şekilde uygulanan yerinden yönetim, hizmetlerin belirli standartlarda işbirliği ve koordinasyon içerisinde yürütülmesine engel de olabilmektedir (Çevik, 2010: 83-84; Yıldırım, 2013: 5).

4.3.1.1. Merkeziyetçi İç Güvenlik Sistemleri

Merkeziyetçilik ve yerinden yönetim, bürokratik yönetimin temel özellikleri olan işbölümü, hiyerarşik otorite ve karar verme mekanizmalarına yönelik ilkelerdir. Karar verme bakımından merkeziyetçilik, karar verme yetkisinin yönetimin en tepesinde olanlarda veya tepeye yakın pozisyonları işgal edenlerde olması anlamına gelmektedir (Aydın ve Akçay, 2007: 121). Bu tanıma paralel olarak merkeziyetçi iç güvenlik yönetim sistemleri, kararların ve emirlerin tek otorite tarafından alındığı ve iletildiği iç güvenlik yapılanması olarak tanımlanabilir.

Merkeziyetçi iç güvenlik yönetim sistemleri, iç güvenlik birimlerinin merkezi hükümetin doğrudan yönetim ve denetimi altında olduğu ülkelerde görülmektedir. Bu sistemlerde, ülke genelindeki iç güvenlik politikaları ve personel görevlendirilmesi merkezden yapılır. Bu yapı içerisindeki il veya bölgesel iç güvenlik birimlerinin, yönetim ve operasyonel faaliyetleri ile ilgili olarak yerinden yönetim modelini benimseyip uygulamaları oldukça sınırlı ölçüler içerisinde olabilmektedir. Bununla birlikte genel eğilim iç güvenlik yönetimine ilişkin temel politikaların merkezden planlanması, düzenlenmesi ve uygulamaya ilişkin sorumluluğun merkezi hükümetlere ait olmasıdır (Geleri, 2013: 35).

Merkeziyetçi sistemde, iç güvenlik alanında yerel özellikler ve ihtiyaçlar dikkate alınmamaktadır. Ülkenin farklı bölgeleri ve illerinde benzer iç güvenlik politikaları uygulanmakta ve genellikle “suç merkezli” yaklaşımlar sergilenmektedir. Bu çerçevede iç güvenlik hizmetlerinde toplumsal çıkarlar için bireylerin çıkarları göz ardı edilebilmektedir. Diğer bir deyişle bu sistemlerde, toplumun hak ve özgürlükleri bireylerin hak ve özgürlüklerinden daha üstün tutulmakta, toplumun huzur ve güvenliğini sağlamak için bireylerin hak ve özgürlüklerine kanunlar çerçevesinde belirli sınırlama ve müdahalelerin yapılması olağan bir uygulama olarak görülmektedir. Bu nedenle suçlarla etkin bir şekilde mücadele edebilmek, etkili ve verimli bir iç güvenlik hizmeti sunabilmek için merkeziyetçi iç güvenlik sisteminin benimsenmesi gerektiğine

inanılmaktadır (Geleri, 2003: 35, 53). Nitekim genel anlamda merkeziyetçilik, merkezi hükümetin siyasi ve idari yönden güçlenmesini, yönetimde birlik ve bütünlük olmasını sağlarken (Eryılmaz, 1997: 54-55); merkeziyetçi bir iç güvenlik sistemi de, iç güvenlik hizmetlerinin ülkenin her bölgesine aynı düzeyde yayılmasını, daha eşit ve tarafsız bir hizmet sunulmasını, iç güvenlik personelinin yerel kişi veya güçlerin etkisinde kalmamasını sağlar.

Günümüzde Fransa, İtalya, Türkiye, İsrail, Finlandiya, İsveç, Danimarka ve İrlanda iç güvenlik yönetimleri, merkeziyetçi bir anlayışla örgütlenmişlerdir.

4.3.1.2. Yerinden Yönetilen İç Güvenlik Sistemleri

Genel anlamda yerinden yönetim, karar verme yetkisinin hiyerarşinin en alt kademelerine kadar yayılması olarak tanımlanabilir. Bu tanıma koşut olarak yerinden yönetilen iç güvenlik sistemleri, iç güvenlik birimlerinde, alt birimlerin de karar verme yetkisinin olduğu sistemleri ifade eder. Bu sistem iç güvenlik yönetiminde, kararların daha alt kademelerde alınmasına izin vermektedir. Bu ise, kararlara katılımı artırarak üst yöneticilerin yükünü azalttığı gibi, merkezilikten kurtuldukça kararların esnekliğini ve etkinliğini de arttırmaktadır (Aydın, 2006: 122).

Yerinden yönetilen iç güvenlik sistemleri, güç ve yetkinin bir yerde toplanması halinde görevi kötüye kullanma ve demokratik sistemin ilkelerine ters düşecek diğer faaliyetlerin meydana gelme olasılığının yüksek olacağı endişesi ile ortaya çıkmıştır. Yerel ihtiyaçları ön plana çıkaran, güç ve yetkilerin yerel düzeyde paylaşımını öngören bir modeldir (Geleri, 2003: 52).

Yerinden yönetilen iç güvenlik sistemlerinde, merkeziyetçi iç güvenlik yaklaşımının neden olabileceği olası kişi hak ve özgürlükleri ihlallerinin engellenmesi ve aynı zamanda etkisizlik ve verimsizlik sorunlarının giderilmesi amaçlanmıştır. Bu sistemde bir yandan yerel kontrol ve sorumluluk sağlanırken, öte yandan ülke genelinde koordinasyonu sağlamak amacıyla belirli hizmet standartları geliştirilmiştir. İç güvenlik birimlerinin yetki ve otoritesi, kişi hak ve özgürlükleri ile demokrasi için herhangi bir tehdit oluşturabilir düşüncesiyle önemli ölçüde sınırlandırılmış ve bu amaçla idari ve kanuni tedbirler geliştirilmiştir (Geleri, 2013: 38).

Yerinden yönetilen iç güvenlik sistemini uygulayan ülkelere örnek olarak, İngiltere, Avustralya, Japonya ve Almanya verilebilir.

4.3.2. İç Güvenlik Yönetim Sistemlerine İlişkin Örnekler

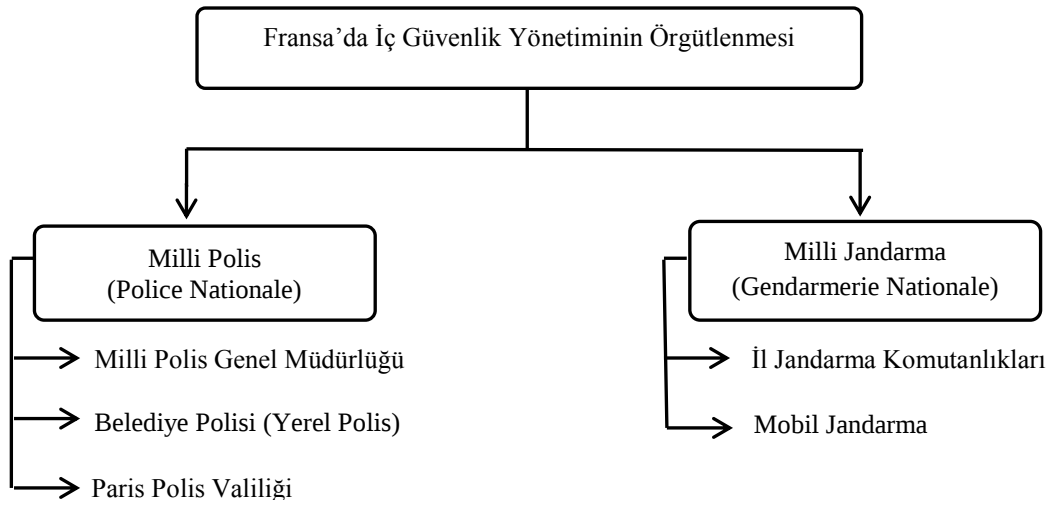
Merkeziyetçi ve yerinden yönetilen iç güvenlik sistemlerine ilişkin yukarıda verilen teorik anlatımın daha somut hale gelmesi için bu kısımda, her iki sisteme ilişkin birer ülke örneği verilecektir. Bu kapsamda merkeziyetçi iç güvenlik yönetim sistemi örneği olarak Fransa; yerinden yönetilen iç güvenlik yönetim sistemi örneği olarak ise İngiltere ele alınacaktır. Bu iki ülkenin seçilmesinin nedenleri, iç güvenlik yönetim sistemi bakımından Fransa'nın merkeziyetçiliği, İngiltere'nin ise yerinden yönetimi benimsemiş en yetkin örnekler olmaları, bu ülkelerin genel anlamda yönetim yapılarında kendilerine özgü ilke ve anlayışlara sahip bulunmaları ve Türkiye'deki iç güvenlik sistemi için öneriler geliştirilebilir birer model olmalarıdır.

4.3.2.1. Fransa İç Güvenlik Yönetim Sistemi

Fransa iç güvenlik yönetiminin en önemli özelliği, merkeziyetçi bir örgütlenmeye sahip olmasıdır. Bu örgütlenme, kamusal düzenin sağlanması konusunda sorunlar yaşayan ve uzlaşma ortamının sağlanamadığı tüm ülkelerde iç güvenlik hizmetlerinin merkezileşmesi zorunluluğunun bir sonucu olduğu gibi, Napolyon'un devleti ve devlet organlarını kullanarak toplumu değiştirme amacına yönelik yönetim modelinin bir gereğidir ve ayrıca "devletin üstünlüğü" ve "birliği" düşüncesi ile de yakından ilişkilidir. Fransa'da iç güvenliğin temel amacı olan "kamu düzeninin korunması"; sadece düzensizlik, güvensizlik ve asayişsizliğin sona erdirilmesi veya

bunların ortaya çıkmasının engellenmesi olmayıp, aynı zamanda toplumda genel düzeni sağlamak amacıyla düzenli bir toplum hayatının kurulması için gereken işlemlerin yapılmasını da içermektedir. Kamu düzeninin sağlanması ile suç işlenmesinin önlenmesi ya da genel asayişin sürdürülmesinin ötesinde, sosyal ve ekonomik sorunların çözülmesi de amaçlanmaktadır. Bu genel anlayış doğrultusunda, iç güvenlik birimleri kamusal hayatın tümünü düzenlemekten sorumlu devletten doğmakta ve “kuvvet” niteliği taşımaktadır (Nitas, 2003: 266).

Fransa iç güvenlik örgütlenmesinde, iç güvenlik makamları ve otoriteleri Başbakan, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, vali ve belediye başkanıdır. İç güvenlik birimleri ise iki ayrı güçten oluşmaktadır. Bunlar; sivil bir güç olan ve İçişleri Bakanlığına bağlı bulunan Milli Polis ile askeri bir statüye sahip olan Milli Jandarma’dır (Şekil 4.1.). Bu her iki birim de adli ve idari güvenlik birimi olarak hizmet verirler. Görevleri birbirine çok benzerdir ve yalnızca Adalet Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı temsilcilerine karşı sorumludurlar (Meyzonnier, 2006: 77-78).



Şekil 4.1. Fransa'da İç Güvenlik Yönetimi.

4.3.2.1.(1). Milli Polis (Police Nationale)

Fransa iç güvenlik örgütlenmesi, merkeziyetçiliği esas almakla birlikte, kendi içinde bir bütün olarak örgütlenememiştir. 1966'da yapılan reformla Paris Polis Valiliğine bağlı polis ile taşra polisi Milli Polis bünyesinde, yani Milli Polis Genel Müdürlüğünde bir araya getirilmişse de; Paris polisinin özerkliği sürmekte, belediye polisinin ve jandarmanın varlığı da devam etmektedir. 1966 Reformu, kanunen polis güçlerinin tek teşkilat olarak örgütlenmesini sağlamış olmakla birlikte, doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı olan Cumhuriyetçi Güvenlik Birliklerinin varlığı ve adli-idari polis uygulamaları, örgütün bir bütünlük oluşturmamasını engellemektedir. Ayrıca uzman polis birimlerinin ülke yüzeyinde örgütlenmesi de karmaşık bir model oluşturmaktadır. Sonuç olarak, iç güvenlikte işlevsel parçalanmalar içinde bir örgütlenme ortaya çıkmıştır (Gleizal vd., 2000: 169-170).

Fransa Milli Polisi, İçişleri Bakanlığı'nın denetimi altında sivil bir güçtür. Bu güç, tüm Fransa toprakları üzerinde, ülkenin kara, hava ve deniz sahasında, Avrupa'da ve deniz aşırı yerlerde yetkilidir. Yetki alanı, nüfusu 20 bin ve üzerinde olan büyük şehirler ile ülke sınırlarıdır (Faupin, 2008: 122-123).

Fransa idari yapısı, Milli Polis örgütlenmesine de birkaç istisna ile yansımıştır. İlçe, il, bölge ve savunma bölgeleri olarak Fransa toprakları üzerinde örgütlenen idari yapı, Milli Polisin örgütlenmesinde de ilçe, il ve bölge düzeyinde örgütlenme olarak kendini göstermiştir. Milli Polisin bazı birimlerinde bölgelerarası örgütlenmeye de rastlamak mümkündür. Bu şekilde örgütlenen birimlerin en üst yönetimlerinde

Bölgelerarası Emniyet Müdürleri bulunmaktadır. Ancak bu noktada belirtilmesi gereken konu, bu idari yapılanma içerisinde Türkiye'deki şekliyle il emniyet müdürlüklerinin olmamasıdır. Buna karşılık her bir uzmanlaşmış birimin başında ayrı bir müdür bulunmaktadır (A. Özdemir, 2008: 146).

Fransa'da 2002 yılında kabul edilen bir uyum kanunu, Milli Polis için şu üç öncelikli görevi belirlemiştir (Faupin, 2008: 123):

a) Kamu huzuru ve güvenliğini sağlamak: Bu çerçevede milli polis birimleri, kanunları uygulamakla, bireyleri ve mülkleri korumakla, kamu düzeninin ve huzurunun bozulmasını, kuralların çiğnenmesini ve suçu önlemekle görevlidirler.

b) Adli polislik: Bu kapsamda milli polis birimleri, adli otoritenin yönetimi, kontrolü ve denetimi altında suç içeren eylemleri araştırmak, soruşturmak ve kayıtlarını tutmak, kanıt toplamak, suçluları yakalayarak ilgili adli makamlara teslim etmekle görevlidirler.

c) İstihbarat ve bilgi toplama: Bu görev, milli polisin Fransa'nın hukuk sistemine ve rejimine, devlet kurumlarına, milletin egemenliğine ve çıkarlarına zarar verebilecek, iç veya dış herhangi bir tehdidi belirleyerek önlem alınmasına olanak tanımaktadır.

Bu görevler beş temel uzmanlık alanı üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bu alanlar şunlardır (Faupin, 123-124):

a) Bireylerin, can ve malları ile ulusal kurumların güvenliğini sağlamak.

b) Kanuna uygun olmayan göç ile mücadele etmek.

c) Uyuşturucu, insan ve silah kaçakçılığı gibi suçlarla mücadele etmek.

d) Herhangi bir dış tehdide karşı, özellikle terörizmin tüm çeşitlerine karşı ülkenin korunmasını sağlamak.

e) Hukuki düzeni sürdürmek, korumak ve uygulamak.

Bu görev alanlarının her biri farklı birimler tarafından yürütülmektedir. Bu birimler hem birbirleriyle hem Milli Jandarmanın ilgili birimleri ile hem de gerekli olması halinde diğer bakanlık birimleri ile iş birliği içinde çalışmak durumundadırlar (Faupin, 123-124).

Fransa'da Milli Polisin, 3 farklı unsurdan oluştuğu görülmektedir. Bunlar; Milli Polis Genel Müdürlüğü, Yerel Polis (Belediye Polisi) ve Paris Polis Valiliğidir.

4.3.2.1.(1).(a). Milli Polis Genel Müdürlüğü

Milli Polis Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı en önemli iç güvenlik birimidir. Fransa'da polisin tek merkez tarafından yönetilmesinin sağlanması için kurulmuştur. Bu örgütün başında bulunan Milli Polis Genel Müdürü, genellikle İçişleri Bakanlığı'nın yüksek görevlileri arasından, özellikle de valiler arasından seçilir. İçişleri Bakanlığı'nın en önemli müdürlüklerinden birinin başında bulunan genel müdür, polis örgütünün başı olarak iç güvenlik hizmetlerinin genel yönlendirilmesinden, insan ve malzeme olarak yönetiminden ve ilgili mevzuatın uygulanmasından sorumludur (Gleizal vd., 2000: 170-171).

Milli Polis Genel Müdürlüğünün bünyesinde idari müdürlükler yanı sıra güvenlik hizmetlerini yürüten ana birimler bulunmaktadır. Bu birimlerin bazıları ve görevleri şunlardır (27.09.2015, www.police-nationale.interieur.gouv.fr):

a) Kamu Güvenliği Merkez Müdürlüğü: Nüfusu 10 binin üzerindeki tüm idari birimlerde örgütlenmiş olan bu müdürlük, sayısal anlamda en fazla polisi istihdam eden ve halka en yakın olan polis birimidir. Bu müdürlüğün temel görevleri; suç ve suçluluk ile kriminal olaylara karşı mücadele, asayişle ilgili hizmetlerin yürütülmesi, sportif ve kültürel etkinliklerde güvenliğin sağlanması, trafik güvenliğinin ve hizmetlerinin düzenlenmesi gibi görevlerdir.

b) İç İstihbarat Merkez Müdürlüğü: Hükümeti bilgilendirmeye yönelik olarak terörizm, organize suçlar, siyasi parti faaliyetleri ile devletin çıkarlarına ilişkin istihbarat bilgilerini toplamak ve değerlendirmek, siber suçlarla mücadele etmek, nükleer, bakteriyolojik, kimyasal ve balistik silahların yayılması ile mücadele, bu müdürlüğün görevleri arasındadır.

c) Adli Polis Merkezi Müdürlüğü: Kişilere, mallara ve kamusal huzura yönelik suçlar ile organize suçlar olmak üzere dört temel suç alanında görevlidir. Bu birim

ayrıca ulusal suç kayıt ve istatistiklerinin tutulması ve uluslararası polis ilişkilerinin yürütülmesi konusunda da yetkilidir.

ç) Cumhuriyet Güvenlik Birlikleri Merkezi Müdürlüğü: Bu müdürlük, Milli Polis Genel Müdürlüğünün genel yardımcı gücünü oluşturan mobil birimlerdir. Genel Müdürlüğün gerektiğinde başvuracağı hazır bir kuvvet olan bu birim, Fransa topraklarında meydana gelebilecek toplumsal olaylarda kamu düzeni ile kişi ve mal güvenliğini sağlamaktadır. Ayrıca bu birim, yol güvenliği, denizde ve dağda arama-kurtarma faaliyetleri, havaalanları ve limanlardaki güvenliğin sağlanması ve önemli kişilerin korunması ve resmi konutların güvenliği gibi hizmetlere de destek olmaktadır. Bu birimin örgütlenmesi; merkez yönetim, savunma bölgelerinde kurulan bölge birimleri ve birliklerden oluşur.

d) Uluslararası İşbirliği Bölümü: Bu bölümün başlıca görevleri; diğer ülkelerdeki iç güvenlik birimleri ile teknik ve hukuki işbirliğini sağlamak, istihbarat hizmetleri dışında Milli Polis ve Milli Jandarma arasındaki operasyonel, teknik ve kurumsal işbirliğini koordine etmektir.

e) Sınır Polisi Merkez Müdürlüğü: Kanun dışı göçle ilgili ulusal politikaları dikkate alarak, Fransa'ya giriş işlemleri ile yabancıların ikameti, yabancı işçi çalıştırma ve kaçak göçmenliğin önlenmesine ilişkin iş ve işlemleri takip eder.

f) Ülke Topraklarını Gözetleme Müdürlüğü: Fransa'nın egemen olduğu topraklar üzerinde yabancı güçlerin müdahale ve casusluk faaliyetlerini araştırmak, istihbaratını almak ve bunlara karşı koymakla yükümlü olup, ayrıca terörizmle mücadelede ve endüstriyel casusluk olaylarında da yetkilidir (Nitas, 2003: 269).

g) Önemli Kişileri Koruma Servisi: 1935 yılında "Resmi Ziyaretler Servisi" adı altında kurulan bu birim, Genel Müdüre doğrudan bağlı bir servis olup, cumhurbaşkanı dahil devlet büyüklerini korumaktan sorumludur (A. Özdemir, 2008: 152).

4.3.2.1.(1).(b). Belediye Polisi (Yerel Polis)

Milli polisi tamamlayıcı nitelikte kurulan ve genel olarak nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde faaliyetlerini sürdüren belediye polisi (yerel polis), görev yaptığı komün sınırları içerisinde, kamu düzeninin takibinden, kamu sağlığının, kamu huzurunun ve kamu güvenliğinin gözetiminden sorumludur. Belediye polisi, önleyici hizmetlerden gürültü problemlerine, komşuluk sorunlarına, terk edilmiş araçlara ve trafik ihlallerine kadar çok çeşitli alanlarda müdahale yetkisine sahiptir. Kendisini istihdam eden belediye başkanına bağlı olarak çalışan belediye polisi, belediyenin bağlı bulunduğu il valisinin ve cumhuriyet savcısının onayı alındıktan sonra, belediye başkanı tarafından işe alınmakta ve asliye hukuk mahkemesi huzurunda yemin ettirilerek işe başlatılmaktadır. Belediye polisi, görev yaptıkları bölgenin özelliklerine göre, atlı, bisikletli, motosikletli ve araçlı olabilmektedir (Pişkin, 2011: 73).

4.3.2.1.(1).(c). Paris Polis Valiliği

Paris Polis Valiliği, personel ve lojistik açıdan Milli Polis Genel Müdürlüğüne bağlı bir dış birim olmakla birlikte görevlerini İçişleri Bakanının otoritesi altında yapmaktadır. Bu örgütlenmede polis, Polis Valisinin yönetimi altında görev yürütmektedir. Polis Valisi, devletin temsilcisi olarak ülke genelindeki il valileri ve belediye başkanları tarafından yerine getirilen yönetim, adli-idari polis ve belediye zabıtası görevlerini üstlenmiştir. Dolayısıyla bu valilikte, tüm güvenlik yetkileri tek merkezde toplanmıştır. Paris Polis Valisi, hem bir polis otoritesi hem de polis şefidir. Bu emir-komuta birliği, Paris Polis Valiliği'nin otonomi ve dinamizmini güçlendirmektedir (Gleizal vd., 2000: 183).

Bakanlar Kurulunca atanan Polis Valisi, Paris'te kamu düzenini sağlamakla görevli olmanın yanı sıra mülki makamlara ait yetkileri de kullanmaktadır. Bu kapsamda Polis Valisi'nin kimlik ve pasaport verilmesinde, trafik düzenlemesinde ve park hizmetlerinde, cenaze taşımacılığının düzenlenmesinde, yıkılma tehlikesi gösteren yapıların kaldırılmasında, gıda maddelerinin denetlenmesinde, yangınla mücadele ve kurtarma konularında yetkileri bulunmaktadır (A. Özdemir, 2008: 153).

4.3.2.1.(2). Milli Jandarma (Gendarmerie Nationale)

Fransa’da Milli Jandarma, teşkilat ve personel yönetimi açısından Milli Savunma Bakanlığına, kamu düzenine ilişkin görevleri açısından İçişleri Bakanlığına ve adli kolluk görevlerinin yürütülmesi açısından da Adalet Bakanlığına bağlı bir örgüttür. Genelkurmay Başkanlığına bağlı olmamakla birlikte, Fransa’da kara, deniz, hava kuvvetlerinin yanı sıra silahlı kuvvetlerin dördüncü bileşenidir ve bu nedenle savaş ve seferberlik hazırlıklarıyla planlı tatbikat ve operasyonlara da katılmaktadır. Milli Jandarmanın temel görevi, kamu güvenliğini sağlamak ve genel kolluk hizmetlerini yürütmektir (Grudé, 2008: 129-130).

Milli Jandarmanın örgüt yapısının en başında, cumhurbaşkanınca atanan adli ya da idari yargı sınıfına mensup bir Genel Müdür bulunmaktadır. Genel Müdür Yardımcılığı görevi ise, Jandarma Genel Müfettişi adını taşıyan askeri rütbeye sahip bir jandarma mensubu tarafından yürütülmektedir. Jandarma Genel Müdürü, genel yönetim, örgütlenme ve personelden sorumludur. Genel Müfettiş ise, Savunma Bakanının danışmanı statüsünde olup, denetim ve enformasyon görevlerini yerine getirmektedir (Nitas, 2003: 270). Milli Jandarma Genel Müdürünün altında şu birimler yer almaktadır (28.09.2015, www.gendarmerie.interieur.gouv.fr):

- a) Milli Jandarma Genel Müfettişliği.
- b) İl Jandarma Komutanlıkları.
- c) Mobil Jandarma Birlikleri.
- ç) Cumhuriyet Muhafızları.
- d) Özel Birlikler (Deniz, Hava, Hava Ulaşım, Silah ve Nükleer Silah Koruma Jandarması Birlikleri).

- e) Milli Jandarma Müdahale Grubu.
- f) Jandarma Askeri Hizmetler Konseyi.

Bu birimler içerisinde İl Jandarma Komutanlıkları ve Mobil Jandarma Birlikleri, üzerinde ayrıca durulması gereken örgütlenmelerdir.

4.3.2.1.(2).(a). İl Jandarma Komutanlıkları

Bu birimlere, il düzeyinde hizmet verdikleri için “vilayet jandarması” da denmektedir. Bu birimler faaliyetlerini, önleme, koruma ve yardım alanlarında sürdürmektedirler (Grudé, 2008: 130). İl jandarma komutanlıkları, genel ve özel birliklerden oluşmaktadırlar (A. Özdemir, 2008: 159):

- a) Genel Birlikler: İl düzeyinde örgütlenmişlerdir. Kural olarak ilçe örgütlenmelerinden oluşan alt ünitelerden meydana gelmektedirler.
- b) Özel Birlikler: Genel birlikleri tamamlayıcı olarak oluşturulmuşlardır. Adli olaylarda uzmanlaşmış ekipler, müdahale ekipleri, trafik ekipleri, çocuk suçluluğunu önleme ekipleri, dağ-nehir-hava ekipleri ve motorize ekipler, özel birlikleri oluşturmaktadırlar.

4.3.2.1.(2).(b). Mobil Jandarma

Gezici jandarma olarak da adlandırılan bu birimler, 1921 yılında kurulmuştur. Bölük esasına göre örgütlenen özgün bir birim olan mobil jandarma, kamu düzenini sağlamakla görevli profesyonel bir güçtür. İl jandarması gibi yetkisi belli bir bölgeye özgü olmayıp, Fransa’da ve deniz aşırı ülkelerdeki her yerde konuşlandırılabilir (Grudé, 2008: 131).

Milli Jandarma Kanunu’na göre, idari kolluk görevlerinde jandarmayı kullanmak, İçişleri Bakanının yetkisindedir. İl ve ilçelerde de jandarma birlikleri kamu düzeninin korunması ve asayişin sağlanmasına yönelik görevleri nedeniyle mülki idare amirlerine karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk; haber, rapor ve bilgi verme, yasal taleplerin gereğini yerine getirme şeklinde gerçekleşmektedir (Nitas, 2003: 271).

Jandarmanın gerek toplumsal olaylarda gerekse suç ve suçla mücadele görevleri bakımından görevlerini ne zaman, nerede, nasıl ve hangi araçlarla yapacaklarını, sivil otorite olarak illerde valiler, ilçelerde ise kaymakamlar belirlemektedirler. Vali, karar

verme makamıdır; jandarma ise verilen bu kararları uygulayan birimdir. Olaylara müdahale şeklini, güç kullanımının derecesini ve şiddetini, valinin bu konulardaki kararları belirlemektedir. Bunun yanında, polis bölgelerinde meydana gelen olaylarda ihtiyaç halinde vali, jandarmadan ilave güç talep edebilmektedir. Valinin talebi olmadan jandarma doğrudan doğruya müdahalede bulunamamaktadır. Ayrıca valinin talebi üzerine gelen takviye güç birlikleri, valinin takdiri halinde polis amirinin emrine de verilebilmektedir (A. Özdemir, 2008: 156).

4.3.2.1.(3). Fransa'da Milli Polis ve Jandarma'nın Denetimi ve Hesap Verebilirliği

Fransa'da milli polis ve jandarma üzerindeki denetim, çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Her şeyden önce bu örgütlerdeki en güçlü denetim hiyerarşik denetimdir. Jandarma, orduda yürürlükte olan cezaları etkin bir şekilde uygulamaktadır. Polis örgütü içerisinde ise, bir görevlinin ciddi kusuru durumunda ilgili servis şefi, bu kişiyi geçici bir süre görevden alabilir ve kendi kademesinden ve idari kademedan eşit bir şekilde bir araya gelen temsilcilerin oluşturduğu disiplin konseyine sevk edebilir. Diğer taraftan iç denetim kapsamında poliste Milli Polis Genel Teftiş Kurulu; jandarmada ise Milli Jandarma Genel Müfettişliği genel denetim ile disiplin soruşturmaları yaparlar. Hiyerarşik ve iç denetimin dışında yüksek görevlilerden oluşan “milli bilgi-işlem ve özgürlük komisyonu”, bireysel ve toplumsal özgürlüklere saygı duyulması konusunda çalışma yürütmektedir (Meyzonnier, 2006: 113).

İç güvenlik birimlerindeki parlamento (meclis ve senato) denetimi ise, bütçe prosedürü ve uzmanlaşmış komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede Senato ve Meclis Bütçe Komisyonları, polis ve jandarma uygulamaları hakkında oturum düzenleyebilmekte ve değerlendirme raporu hazırlayabilmektedir. Bu çalışmalar özellikle, suçun tarafsız bir şekilde değerlendirilmesi, suçla mücadelenin iyileştirilmesi, mobil birimlerin kullanımının iyileştirilmesi, yol güvenliğinin artırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması konuları üzerinden yapılmaktadır. Bunun dışında parlamento, suç istatistikleri ve suçların azaltılması gibi konularda kamuya açık oturumlar düzenleyerek ve raporlar yayımlayarak kamuoyuna yönelik hesap verebilirliği sağlamaya çalışmaktadır. Diğer taraftan Ulusal Suç ve Ceza Yanıtları Gözlemevi; suç trendleri ve suçların nedenleri ile ilgili yıllık ve özel raporlar hazırlayarak, Sayıştay; iç güvenlik yönetimi tarafından kullanılan kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili raporlama yaparak, İnsan Hakları Kurulu ise iç güvenlik birimleri tarafından yapılan hak ihlalleri ile ilgili raporlamalarda bulunarak Milli Polis ve Milli Jandarmanın denetiminin ve hesap verebilirliğinin sağlanmasına katkı sunmaktadır (Zagrodzki, 2014: 6-12).

4.3.2.2. İngiltere İç Güvenlik Yönetim Sistemi

İngiltere iç güvenlik sistemi, İngiliz polis örgütüne dayanmaktadır. Avrupa'nın en eski ve etkili örgütlerinden biri olan İngiliz polisi, dünyanın da en eski ve gelişmiş güvenlik kuruluşlarından biridir. Fındıklı'ya göre (1993: II) İngilizler, polis sitemlerini kendileri geliştirmişler, başka bir ülkeden örnek almamışlar ya da başka bir sistemin etkisinde kalmamışlardır.

İngiliz polisinin kuruluşunda ve görev anlayışında düzene ve kurumlara güvenen Anglo-Sakson geleneğinin izlerinin olduğu kabul edilmektedir. Bu geleneğe göre, “polis, halk; halk da polistir.” Bu anlayış, suçu önleme sorumluluğunun, yalnız polisin sorumluluğu değil, toplumun ortaklaşa sorumluluğu olduğunu anlatmaktadır. Çünkü suç, sadece suçtan zarar görene değil, bütün topluma karşı işlenmiştir. Bu anlayış, doğal olarak “kolektif polislik”(community policing) kavramını da doğurmuştur. Buna göre, halk, kurallara titizlikle uymakla kalmayıp, polisle gerektiğinde işbirliği yapmaktadır. Bir başka deyişle İngiltere'de “polis, üniformalı vatandaş olduğu gibi, halk da bir anlamda üniformasız polistir” (Fındıklı, 1993: 51).

İngiltere'de ulusal ve tek merkeze bağlı polis örgütlenmesi, hak ve özgürlükleri zedeleyebileceği endişesi ile hiçbir zaman kabul görmemiştir. Bu nedenle her zaman

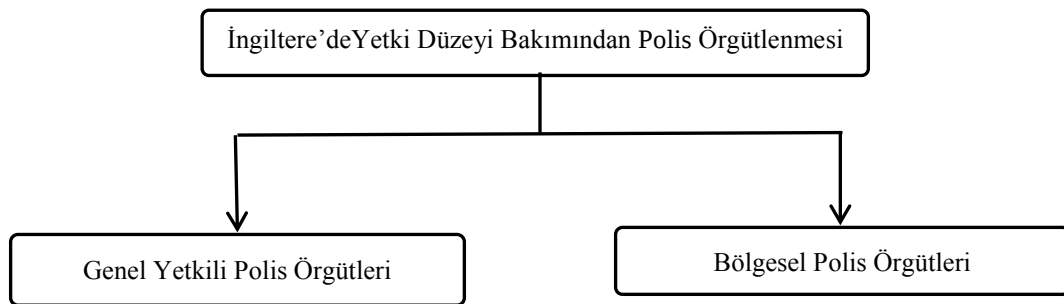
yerel bir güç şeklinde kalan ve merkezi otoriteye bağlanmasından kaçınılan tekli-sadece polis örgütünün olduğu- bir iç güvenlik modeli ortaya çıkmıştır (Kavgacı, 1997: 17). Bu modelin oluşumunda, kurumlarının üstünlüğüne inanmış olan İngilizlerin polisi, geleneksel özgürlükler ile bağdaşmayan, ayrıca gizlilik ve casusluk gibi alçakça araçlar kullanan bir Fransız buluşu (Gleizal vd., 2000: 77-78) olarak düşünmelerinin etkili olduğu söylenebilir.

Fransız Milli Polisinin devlete bağlı bir “kuvvet” olarak örgütlenmesine karşılık İngiliz Polisi, hukuka ve yerel yönetime bağlı bir “hizmet” olarak örgütlenmiştir. Güvenlik alanına kişisel veya siyasi müdahaleler düşüncesini ve eylemini anlamakta zorlanan İngiliz halkı, siyasetçisi ve polisi, bu tutum ve tavırlarıyla aslında güvenlik hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine de katkıda bulunmaktadır (Geleri, 2013: 39). Ayrıca siyasal iktidarın değil, “Taç”ın polisi anlayışı, polisin belli bir kişi veya merkezden emir almamasını, polisin siyasal değişikliklerden etkilenmemesini ve bu anlamda görevinde bağımsız hareket edebilmesini sağlamıştır (Uzun, 2003: 634).

İngiliz polisi, demokratik yapısı, sivil görev anlayışı ve operasyonel birimler dışındaki birimlerin silahsız görev yapması ile kendine özgü bir yapılanmaya sahiptir. Bu özgün yapı, polisin işe alınması ve meslekte yükselmesinde de farklılık oluşturmıştır. İngiltere’de polis olmak için herhangi bir özel eğitim şartı aranmamaktadır. Eğitim seviyesi ne olursa olsun, herkes polisliğe düz polis memuru olarak başlamaktadır. Bu sistemde önemli olan vatandaşlarla doğrudan ilişki içerisinde bulunan polisliktir. Bu nedenle belli bir süre polis memurluğu yapmadan, deneyim kazanmadan, polisin çalışma şartlarını ve sosyo-kültürel yapısını öğrenmeden ve zaman içerisinde yönetici ve liderlik yeteneğini kanıtlamadan polis amiri olmak, İngiliz polis geleneğinde olanaksızdır (Geleri, 2013: 39). Dolayısıyla İngiliz polis örgütünde işe almada genellik ilkesinin, görevde yükselmeye ise “usta-çırak” anlayışının egemen olduğu söylenebilir. Bu sistem içerisinde polis, hukuksal ve kurumsal statüsü bakımından sıradan bir çalışan değildir ve farklı bir statüye sahiptir. Bu statü çerçevesinde, yetkilerini kötüye kullanma, görevlerini ihmal etme, ırkçı davranışlarda bulunma gibi sınırı aşan hareketler ile polis hizmetlerini itibarsızlaştıran ve disiplini ihlal eden durumlar söz konusu olursa polis memurları işten çıkarılabilmektedirler (Lloyd, 2005: 8).

4.3.2.2.(1). İngiltere’de Polisin Yetki Düzeyi Açısından Örgütlenmesi

İngiltere’de polis örgütünün yetki düzeyi açısından iki şekilde örgütlendiği görülmektedir (Şekil 4.2.):



Şekil 4.2. İngiltere’de Polisin Yetki Düzeyi Bakımından Örgütlenmesi.

4.3.2.2.(1).(a). Genel Yetkili Polis Örgütleri

Ülke genelinde özel suç türleriyle uğraşan ya da hizmet alanları özel bir niteliğe sahip olan genel yetkili polis örgütleri, idari yapıya tabi olmadan ülke çapında ve kendi hizmet alanlarıyla ilgili konularda görev yapan birimlerdir. Bunların başında; Ulaştırma

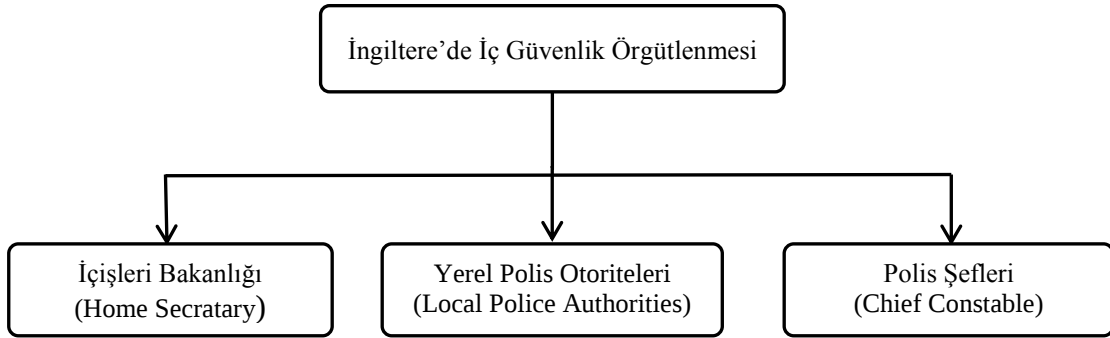
Polisi, Savunma Bakanlığı Polisi, Atom Enerjisi Kurumu Polisi, Milli Kriminal Polis Birimi ve Siyasi Polis (İçişleri Bakanlığına bağlı iç istihbarat birimi MI5 ve Dışişleri Bakanlığına bağlı MI6) gelmektedir. Bu örgütlerin arasında “gönüllü polis” denilen ve kalabalıkları denetlemede kullanılan yarı-zamanlı ve ücretsiz çalışan polis görevlileri yapılanması da bulunmaktadır (Uzun, 2003: 636).

4.3.2.2.(1).(b). Bölgesel Polis Örgütleri

Bölgesel polis örgütleri, kendi sorumluluk sahasında genel polis hizmetlerini yürütmekten sorumludurlar. İngiltere ve Galler’de toplam 43 yerel polis teşkilatı bulunmaktadır. Bunlardan 7’si metropoliten polisi, diğer 36’sı ise taşra polisi olarak örgütlenmiştir. Londra Metropoliten Polis Teşkilatından (Metropolitan Police of London) başka Londra’nın şehir merkezinde bir de Londra Şehir Polis Teşkilatı (City of London Police) bulunmaktadır (25.09.2015, www.cityoflondon.police.uk). İskoçya ve Kuzey İrlanda ile birlikte Birleşik Krallık’taki polis teşkilatı sayısı 54’tür (Geleri, 2013: 39).

4.3.2.2.(2). İngiltere’de Polisin İdari Yapısı

Belirli bir merkeze bağlı olmayan İngiliz Polisi, merkezi hükümet (İçişleri Bakanlığı), yerel polis otoriteleri ve yerel polis sorumluları (polis şefleri) tarafından ortaklaşa yönetilmektedir (Şekil 4.3.). Bu yönetim yapısına “üçlü sistem” denmektedir (Gleizal, 2000: 208).



Şekil 4.3. İngiltere’de İç Güvenlik Yönetimi.

4.3.2.2.(2).(a). İçişleri Bakanlığı (Home Secretary)

İngiltere’de iç güvenlikten İçişleri Bakanı sorumludur. İçişleri Bakanı, hem parlamentonun hem de hükümetin bir üyesi olması nedeniyle, ülkenin iç güvenliğinin sağlanmasından ve polisten, parlamentoya karşı sorumludur. İçişleri Bakanının polis birimleri üzerindeki yetkisi, daha çok idaridir ve operasyonel olarak polisin yöneticisi değildir (Fındıklı, 1993: 86).

1964 yılında çıkarılan Polis Kanunu (Police Act) ile İçişleri Bakanının, güvenlik hizmetlerinde polisin etkinliğini ve verimliliğini arttıracak şekilde yetki kullanması öngörülmüştür. Buna göre, İçişleri Bakanı polis şeflerinin atanmalarında, azledilmelerinde ve emekliliklerinin istenmesinde nihai onay makamıdır, polis müdürlerinden bölgelerindeki asayişe yönelik ve özel öneme sahip konularda rapor isteyebilir, yerel polis güçlerinin sorumluluk alanlarında ve asayişe yönelik konularda soruşturma açabilir, polislerin kıyafet, ücret gibi özlük ve sosyal hakları konusunda düzenleme yapabilir. Ancak İçişleri Bakanı’nın ülke genelindeki bütün polis örgütleri üzerinde emir-komuta anlamında doğrudan bir otoritesi bulunmamaktadır (Uzun, 2003: 637). İçişleri Bakanlığı, yerel kolluk hizmetlerine ilişkin strateji belirleyememekle birlikte terör ve organize suçlar gibi ulusal güvenlik sorunları ile ilgili

stratejilere karar vermekte ve Ulusal Güvenlik Risk Değerlendirmesi'ni hazırlamaktadır (Gaspar, 2014: 4-5).

İçişleri Bakanının doğrudan sorumlu olduğu polis gücü, Metropoliten Polis Teşkilatı'dır. Bu teşkilatın başında, İçişleri Bakanının önerisi ile Kraliçe tarafından atanan bir başkan bulunmaktadır. Başkan, bu örgütün sevk ve idaresini İçişleri Bakanının gözetiminde yerine getirmektedir (Meyzonnier, 2006: 240). Diğer taraftan İçişleri Bakanı, Londra'da ayrı bir birim olarak faaliyet gösteren Londra Polis Teşkilatının başkanının "The Court of Common Council" adı verilen Komisyon tarafından atanmasında onay makamıdır (Uzun, 2003: 636).

4.3.2.2.(2).(b). Yerel Polis Otoriteleri (Local Police Authorities)

İngiliz polisinin diğer ülkelerin polis güçlerinden ayıran en önemli özelliklerinden birisi de, sivil toplumun temsil edildiği polis otoriteleri tarafından yönetilmesidir. Bu bağlamda her polis biriminin başında bir polis otoritesi bulunmaktadır. Polis otoritelerinin üçte ikisi belediye meclis üyelerinden ve üçte biri bölgedeki sulh yargıçlarından olmak üzere, en az 6, en fazla 40 üyeden oluşmaktadır (Yavuzdoğan, 2010: 1236).

"Police Committee" olarak da bilinen yerel polis otoritelerinin görevlerinin birçoğu, 1996 Polis Kanunu ile belirlenmiştir. Bu kanuna göre polis otoriteleri, yerel düzeyde etkin ve etkili bir polis gücünün hazırlanmasından sorumludurlar. 2002 Polis Reform Kanunu'na göre, polis otoriteleri polis şeflerini, şef vekillerini ve yardımcılarını atama yetkisine sahiptirler, ayrıca bu görevlileri, görevden uzaklaştırabilir, emeklilik işlemlerini yerine getirir veya istifalarını kabul edebilirler. Ancak, polis şeflerinin bu tür işlemleri, İçişleri Bakanının onayına tabidir. Polis otoriteleri, polis birimlerine yardım etmek üzere sivil görevliler de istihdam edebilirler. Polis otoriteleri, polis merkezlerindeki nezarethane koşullarını inceleme yetkisine de sahiptirler, ayrıca yıllık planların yanı sıra, orta ve uzun vadeli stratejileri belirlemek amacıyla 3 yıllık bir strateji planı hazırlamakla da görevlidirler (Lloyd, 2005: 5-6).

4.3.2.2.(2).(c). Polis Şefleri (Chief Constable)

Yerel polis birimlerindeki hiyerarşik yapının en üstünde polis şefleri, en altında ise polis memurları yer almaktadır. Polis şefleri, yerel polis birimlerinin kanuni ve operasyonel amiridirler ve bu birimlerin sevk ve idaresinden sorumludurlar. Polis şefleri, yerel polis otoritelerince belirlenmekte ve İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır (Cerrah, 2011: 45).

Polis şefleri, kendi birimlerindeki polis memurlarının mesleğe kabulü ve terfi işlemleri ile disiplin işlemleri konusunda yetki sahibidirler. Ayrıca ücreti yerel polis otoritelerine ödenmek üzere özel güvenlik hizmeti sunumuna da karar verebilmektedirler. Bu yetkilerinin yanı sıra polis şeflerinin sorumlulukları da vardır. Bu kapsamda İçişleri Bakanı ve yerel polis otoritelerine rapor sunmak, yıllık suç istatistiklerini İçişleri Bakanlığına bildirmek, diğer polis birimleri ile işbirliği anlaşmaları yaparak, gerektiğinde bu birimlerle yardımlaşmak, polis şeflerinin en önemli sorumlulukları arasında yer almaktadır. Ayrıca polis şefleri, savcının bütün kanuna uygun talimatlarını da yerine getirmek zorundadırlar. Ancak operasyonel faaliyetlerde yerel polis otoriteleri veya İçişleri Bakanlığı, polis şeflerine müdahale edememektedirler (Uzun, 2003: 638).

4.3.2.2.(3). İngiltere'de Polis Birimlerinin Denetimi ve Hesap Verebilirliği

İngiliz iç güvenlik örgütlenmesinde İçişleri Bakanlığı, yerel polis otoriteleri ve polis şefleri, değişik düzeylerde söz sahibi olmalarına karşın, asıl unsur yerel polis birimleridir. Geniş bir bağımsızlık içerisinde faaliyet gösteren bu yerel polis birimlerinin denetimi ve hesap verebilirliği ayrı bir önem taşımaktadır. Bu konuda İngiliz polis sistemi, iç güvenlik hizmetlerinde uzman birimlerin dışında herhangi bir

müdahaleyi asgari düzeyde tutmaya çalışan bir yaklaşımı benimsemiştir. Bunun nedeni, gereksiz dış siyasi müdahalelerin polislik hizmetlerinin kalitesini düşürebilmesi ve yerelliğin alternatifi olan merkezi sistemlerde bir polis biriminin diğerleri üzerinde aşırı etkili olabilmesi riskinin bulunmasıdır (Özeren ve Cinoğlu, 2008: 231). Bu genel yaklaşımın dışında İngiltere'deki polis birimleri ve polis otoriteleri ile ilgili konuların parlamento denetimine tabi kılınamamasındaki en önemli güçlük, bu birimlerin iş ve işlemleri ile ilgili olarak bakanların doğrudan bir yetkilerinin olmamasıdır. Sadece, Londra bu konuda bir istisna oluşturmaktadır (Uzun, 2003: 639).

1964 yılında çıkarılan kanun ile İçişleri Bakanlığı'nın yerel polis birimleri ve otoriteleri üzerindeki yetkileri arttırılmıştır. Bu çerçevede, yerel polis birimlerinin faaliyetleri ile ilgili olarak parlamentoda soru sormak isteyen milletvekilleri, İçişleri Bakanından, polis şefinden söz konusu olayla ilgili rapor isteyip istemediğini ya da polis şefinin istifasını isteyip istemediğini sorabilmektedirler. Ancak İçişleri Bakanı, operasyonel kapsamda değerlendirdiği ve kamuoyuna açıklanmasını uygun bulmadığı bilgileri açıklamaktan çekinebilmektedir. Diğer taraftan Parlamento Kamu Denetçisinin polisle ilgili şikayet konularını araştırma yetkisi de bulunmamaktadır. Bunun istisnası, ciddi siyasal sonuçları olabilecek durumlarda, İçişleri Bakanı araştırma emri vermekte veya ilgili polis şefinin raporu parlamentoya sunulmaktadır. Polisle ilgili daha genel konular ise, Parlamento İçişleri Komisyonu tarafından incelenmektedir (Uzun, 2003: 639).

Yerel polis birimleri üzerinde parlamentonun denetimi sınırlı olmakla birlikte İçişleri Bakanlığı, operasyonel faaliyetlerle ilgili olmamak kaydıyla, polislik hizmetlerinin kalitesini, etkililiğini ve istenilen düzeylerde olup olmadığını, Majesteleri Kraliçe'nin Polis Müfettişi (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary) adı verilen bir birim aracılığıyla denetleyebilmekte ve sonuçları bir rapor halinde yayınlatabilmektedir (Özeren ve Cinoğlu, 2008: 231). 1856 yılında kurulmuş olan Kraliçe'nin Müfettişleri, İçişleri Bakanı'nın teklifi ile Kraliçe tarafından atanmakta olup, istihbarat birimleri de dahil olmak üzere İngiltere ve Galler'deki tüm polis güçlerini etkinlik ve etkililik bakımından teftiş etme yetkisine sahiptirler (Lloyd, 2005: 14).

Merkezi düzeyde, polis birimlerinin denetlenmesini ve hesap verebilirliğini sağlama konusunda daha bağımsız ve proaktif bir mekanizma da, 2002 Polis Reform Kanunu ile öngörülmüş olan Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu'dur (IPCC-Independent Police Complaint Commission) (Bowling vd., 2008: 629). Bu şikayet komisyonu, 1 başkan ve en az 12 üyeden oluşur. Başkan Kraliçe tarafından, diğer üyeler ise Ulusal Suç İstihbarat Hizmetleri ve Ulusal Suç Departmanı çalışanı ya da polis şefi olmayanlar arasından İçişleri Bakanı tarafından atanırlar (Lloyd, 2005: 19). Bir kişinin IPCC'ye başvurabilmesi için bir polis memurunun uygunsuz olduğunu düşündüğü bir davranışından dolayı mağdur olması, bir olayda yakın tanık olması, bir olaydan dolayı zarar görmesi ya da tehlikeye düşmüş olması gerekmektedir. Başvuru, posta veya internet yoluyla, polis birimlerine ya da doğrudan doğruya IPCC'ye yapılabilmektedir (Can, 2010: 57-58).

İngiliz iç güvenlik birimlerinin hesap verebilirliği konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer unsur, sivil katılımdır. İngiltere'de iç güvenlik hizmetlerine sivil katılım üç düzeyde gerçekleşmektedir. İlk olarak merkezi hükümet tarafından yapılan en üst düzey katılımı, suçla mücadelede ulusal güvenlik politikaları geliştirilmekte, bu politikalar seçimler öncesinde siyasal partiler tarafından halka anlatılarak halkın desteği talep edilmektedir. İkinci olarak, ağırlıklı seçilmiş yerel sivil üyelerden oluşan Polis Otoriteleri hem güvenlik hizmetleri için mali kaynak ayırmakta ve bu kaynağı yönetmekte, hem ulusal güvenlik politikalarının yerelde uygulanmasını denetlemekte hem de o yerleşim yerinin ihtiyaç ve önceliklerine göre yerel güvenlik politikaları geliştirmektedirler. Üçüncü düzeyde ise sivil katılım, güvenlik hizmetlerinin sivil toplum tarafından yerelde STK'lar yoluyla denetlenmesi ile gerçekleşmektedir (Cerrah, 2000a: 122).

Diğer taraftan İngiltere'de yaya devriyeler (foot patrols), komşu gözetleme sistemi (neighbourhood watch scheme), danışma kurulları (consultative committees) ve kamu düzenin sağlanması için toplum destekli polislik yaklaşımını öngören toplum polisliği (community policing) gibi uygulamalar yoluyla polisin zor kullanmaya dayalı

bir yapıdan çok, uzlaşmacı bir polislik imajı ile hareket etmesi, vatandaşların katılımı (ve dolayısıyla da halka hesap verebilirliğin sağlanması) üzerinde olumlu bir katkı sağlamaktadır (Aydın, 2002a: 105).

5. TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ VE SORUNLARI

Bu bölümde Türkiye’deki iç güvenlik birimleri (kolluk türleri) sınıflandırılarak anlatılmış, Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin örgütlenmesi kapsamında kolluk makamları belirtildikten sonra genel kolluk güçleri olan polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının tarihsel gelişimleri, örgüt ve personel yapıları, görevleri ve sorumlulukları ifade edilmiş, iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunlar üzerinde durulmuştur.

5.1. İç Güvenlik ve Kolluk Kavramları

İdare, geniş anlamda devlet, kolluk gücünü yani kamu gücünü kullanarak vatandaşların tutum ve davranışlarını izleyerek, bunları denetleyerek ve gerektiğinde bunlara müdahale ederek, toplumdaki kamu düzenini sağlar. Dolayısıyla “kolluk”, hem “idari etkinliği” hem de bu “etkinliği yürüten görevlileri” anlatır (Giritli vd., 2008: 920). Gerek günlük kullanımda gerekse mevzuatta, “iç güvenlik” ve “kolluk” kavramları birbirleri yerine kullanılan iki kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim literatürde “kolluk” şeklinde ifade edilen “iç güvenlik birimleri” kavramı yerine ve onu karşılamak üzere, bu kısımda “kolluk” veya “kolluk birimleri” kavramı kullanılacaktır.

5.2. Türkiye’de İç Güvenlik Hizmeti Veren Birimler

Türkiye’de iç güvenlik hizmeti sunan güvenlik birimleri veya kolluk türleri ikili bir ayırım ile ele alınabilirler. Bunlar; görev ve yetkilerine göre kolluk, hizmet türüne göre kolluktur (Aydın, 2015: 36).

5.2.1. Görev ve Yetkilerine Göre Kolluk (Kolluk Güçleri)

Türkiye’de iç güvenlik hizmeti yürüten kuruluşlar, bir başka deyişle kolluk güçleri farklı yazarlar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılmıştır. Gözübüyük (2013: 46), Derdiman (2010: 8-11) ve Yenisey (2009: 13-21) kolluğu ikili bir sınıflandırma ile genel kolluk (polis ve jandarma) ve özel kolluk (polis ve jandarma dışındaki farklı kolluk birimleri) şeklinde bir ayırımla ele almışlardır. Urhal (2009: 222), genel kolluk (polis, jandarma, sahil güvenlik, çarşı ve mahalle bekçileri), özel kolluk (köy korucuları ve köy bekçileri, kır bekçileri ve çiftçi mallarını koruma kolluğu, orman muhafaza memurları, gümrük tekel zabıtası, özel güvenlik teşkilatı), kolluk yetkisi ile donatılanlar (TCDD personeli, gemi kaptanı) şeklinde üçlü bir ayırım yapmaktadır.

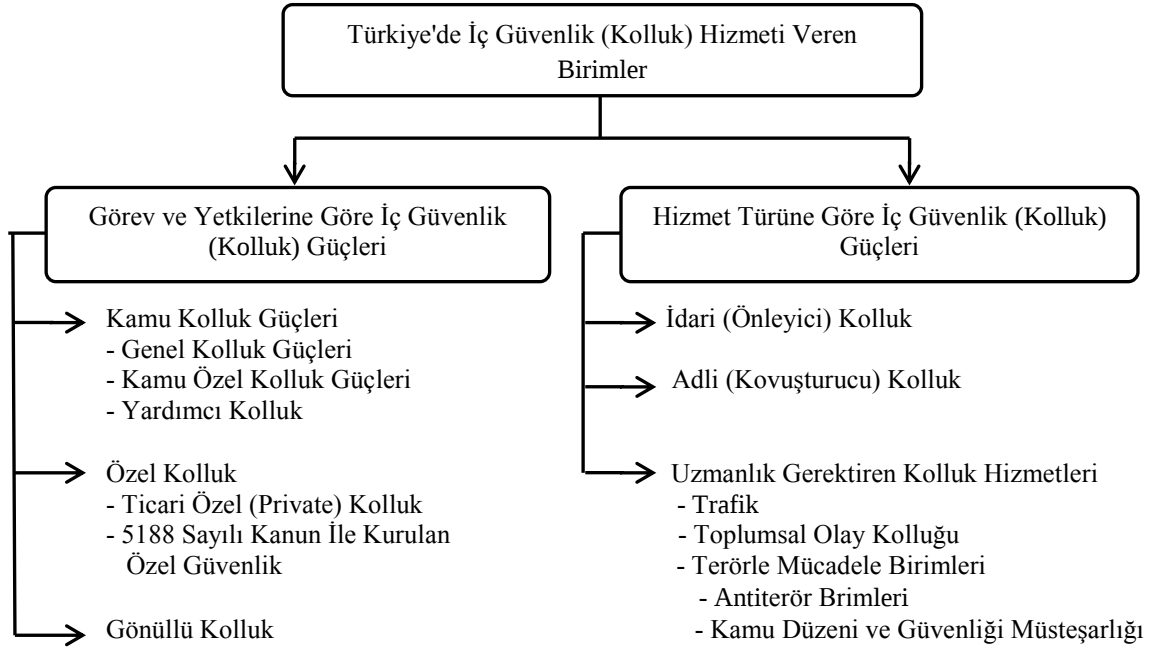
Burada, görev ve yetkilerine göre kolluk güçleri kamu, özel ve gönüllü kolluk olmak üzere 3 ana başlık altında; kamu kolluk güçleri, “genel”, “kamu özel” ve “yardımcı” kolluk şeklinde; özel kolluk güçleri ise “ticari özel kolluk” ve “5188 sayılı Kanun ile kurulan özel güvenlik” alt başlıkları altında ele alınarak incelenecektir (Şekil 5.1).

5.2.1.1. Kamu Kolluk Güçleri

Kamu kolluk güçleri, genel kolluk, kamu özel kolluk güçleri ve yardımcı kolluk olmak üzere üç başlık altında incelenebilir.

5.2.1.1.(1). Genel Kolluk Güçleri

Genel kolluk, genel emniyet ve asayiş, kamu düzeni, genel ahlak ve huzuru koruyan; bunun için gerekli önlemlerin alınması, suç ve suçluların tespit edilerek yakalanması ve yargı organları önüne çıkarılmasına yönelik hizmetleri yapan kuruluşlardır (Yaşar, 2005: 21). Genel kolluk görevini yerine getiren kuruluşlar, polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları olup, bu kuruluşların görev alanları aynı fakat görev yaptıkları coğrafi alanları farklıdır. Polis, belediye sınırları içerisinde; jandarma, belediye sınırları dışında; sahil güvenlik ise, sahillerde ve iç sularda görev yapmaktadır.



Şekil 5.1. Türkiye’de Kolluk Türleri (Aydın, 2015: 36).

Genel kolluk görevini yürüten polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının örgüt yapıları, görev ve sorumlulukları, ikinci kısımda ayrıntılı bir şekilde anlatılacaktır.

5.2.1.1.(2). Kamu Özel Kolluk Güçleri

Kamu özel kolluk güçleri, devlet ve yetkili kamu tüzel kişilerin, özel kanunlar çerçevesinde kurulan ve örgütlendirilen, kendi hizmet alanında güvenliği sağlamak amacı taşıyan ve kendi kanunlarına göre silah taşıma ve kullanma yetkisine sahip genel kolluk dışındaki kolluk güçleridir. Bir başka deyişle kamu özel kolluğu, genel kolluk dışında kalan ve özel kanunlarına göre kurulan ve belli görevleri yerine getiren kolluktur (ETK, m. 3). Bir devlet zabıtası olarak ilgili hizmeti yürüten bakanlığa, genel müdürlüğe ya da ilgili idareye bağlıdır ve bunların sorumluluğu altında faaliyette bulunur. Bu nedenle kamu özel kolluğu, gerçekte kendisine verilen, yani “kendisine özgülenmiş” hizmetleri yürüttüğünden “hizmet kolluğu” olarak da adlandırılabilir (Derdiman, 2007: 34).

Kamu özel kolluğun görevi, hizmet alanı ile sınırlıdır. Özel kolluk görevlilerinin bazılarının silah taşıma ve kullanma yetkileri de vardır. Özel kolluk kurulması, aksine bir düzenleme bulunmadıkça, genel kolluğun yetkilerini daraltmaz. Çünkü özel kolluğun kurulmasının temel amacı, genel kolluğun yetkilerini daraltmak değil, suçla daha etkili bir şekilde mücadele etmektir (Kunter ve Yenisey, 1998: 734). Bu tür kolluk güçlerine; belediye zabıtası, orman muhafaza ve gümrük muhafaza teşkilatları örnek gösterilebilir.

Kamu özel kolluğu, görev alanı, yetki ve bağlı olunan makam bakımından genel kolluktan farklılık göstermektedir. Her şeyden önce genel kolluğun görev alanı geniş, özel kolluğun görev alanı ise dardır. Genel kolluk güçleri, ülkenin tamamında kamu düzenini korumakla görevli ve gerektiğinde özel kolluğa ait görevleri yürütmeye yetkili olduğu halde, özel kolluk yalnızca özel kanunlarla kendilerine verilmiş belirli görevleri yürütmektedir. Yetki açısından ise genel kolluğun yetkileri fazla, özel kolluğun yetkileri ise azdır. Örneğin, silah kullanmada her özel kolluğun yetkisi bulunmamaktadır fakat

tüm genel kolluğun silah kullanma yetkisi vardır. Ayrıca, genel kolluk birimleri İçişleri Bakanlığına bağlıyken, özel kolluk kendi kanunlarında belirtilen makama bağlıdır (Akdeniz, 2009: 495). Örneğin, belediye zabıtası, belediyeye, orman kolluğu, Orman ve Su İşleri Bakanlığına, gümrük kolluğu ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bağlıdır.

Kamu özel kolluğun en bilinen türü, belediye zabıtasıdır. Belediye zabıtası, belediye sınırları içerisinde huzur ve düzenin sağlanması ile görevli olup, bu amaçla belediye meclisi tarafından alınan emir ve yasaklara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulayan kolluktur. Görevini yaparken belediye zabıtasına karşı gelenler, kolluk güçlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır. Zabıta hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri diğer memurlar için öngörülen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir (BK, m. 51). Belediye zabıtası, zor kullanabilir ancak silahlı değildir ve adli görevleri bulunmamaktadır.

Kamu özel kolluğun diğer bir türü, orman kolluğudur. Orman kolluğu, ormana yönelik suçları takip etmek ve gerekirse suç işleyenleri yakalamakla görevli olan orman memurlarından oluşmaktadır. Orman memurlarının orman suçlarına ilişkin delilleri bir tutanakla tespit etme, suç alet ve vasıtaları ile nakil vasıtalarına el koyma ve gerekirse suç işleyenleri yakalama yetkileri bulunmaktadır. Ormana yönelik bir suçla karşılaşan orman memurlarının talep etmesi halinde polis, jandarma, köy muhtar ve bekçileri orman memurlarına yardım etmek zorundadırlar (OK, m. 79). Ayrıca Su Ürünleri Kanunu’na göre, diğer genel ve özel kolluk güçleri yanı sıra orman memurları da, söz konusu kanun çerçevesinde konulan yasaklara aykırı hareket edilmesinden dolayı ortaya çıkan suçlar hakkında tutanak tutmak, suçta kullanılan araçlara ve su ürünlerine el koymak, bunları adli makamlara teslim etmek, öngörülen idari para cezalarını kesmekle yetkilidirler (m. 33).

Gümrük kolluğu da, diğer bir özel kolluk gücüdür. Gümrük kolluğu, gümrük kapıları, gümrük örgütü bulunan hava ve deniz limanları ve iç gümrük alanlarında, gümrük ve muhafaza işleriyle, kaçakçılığın önlenmesi, takibi ve soruşturulmasıyla görevli bir kolluk örgütüdür (Akdeniz, 2009: 494). Türkiye’de gümrük kolluğu, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü (GMGM) tarafından yürütülür. Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nin 8. maddesine göre GMGM’nin görevleri şunlardır:

a) Gümrüklü yer ve sahalarda kamu düzeninin bozulmasını engelleyecek önlemleri almak, bu yerlerin takip ve korunmasını sağlamak, gerektiğinde müdahalede bulunarak durumu adli makamlara bildirmek.

b) Kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak.

c) Kişi, eşya ve taşıtların kaçakçılıkla mücadele kapsamında takibini yapmak.

ç) Kaçakçılıkla mücadelede gerekli araştırma, soruşturma ve operasyonları yapmak, taşra birimlerinin yapacağı operasyonları koordine etmek, gerektiğinde ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak, bilgi değişiminde bulunmak, ortak operasyonlar yapmak.

d) Adli kolluğa ilişkin olarak diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak.

Adli görevlerin dışındaki hizmetlerde, üstlerinin emrinde görev yapan ve bağlı bulunduğu teşkilatın bir parçası olarak öncelikli görevi, karşılaştığı suçun işlenmesini önlemek olan gümrük muhafaza personeli, bir kolluk gücü olarak Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda soruşturma iş ve işlemlerini de yürütmektedir (Işık vd., 2005: 15). Ayrıca gümrük muhafaza memurları ve amirleri, genel kolluk kuvveti personeli gibi silah taşıma, bulundurma ve kullanma yetkisine de sahiptirler.

5.2.1.1.(3). Yardımcı Kolluk

Yardımcı kolluk, genel ve özel kolluk görevlilerinin bulunmadıkları zamanlarda kolluk görevini yerine getiren kişi ve kuruluşlardır. Yardımcı kolluğa, çarşı ve mahalle bekçileri, köy muhtarları ve köy korucuları örnek verilebilir (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 69).

Çarşı ve mahalle bekçileri teşkilatı, 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu’na (ÇMBK) göre mahallin en büyük mülki idare amirinin emrinde, genel kolluğa yardımcı silahlı bir kuruluştur. Bu kuruluşların mesleki amirleri, görev ve yetki alanlarına göre polisin en üst amiri veya jandarma birlik komutanıdır (m. 2). Çarşı ve mahalle bekçileri, genel kolluğun derhal müdahalesine olanak bulunmayan acele hallerde can, mal ve ırza yönelik saldırı ve tehditleri önlerler, suç işleyenleri yakalarlar, toplumsal olaylarda genel kolluğun müdahalesine kadar önleyici tedbirleri alırlar. Genel kolluk güçlerine yardım etmek amacıyla uyuşturucu madde yapılan, satılan ve kullanılan, fuhuş yapılan ve kumar oynanan yerleri, gürültü yapanları, trafiğe engel olan taşıtları, yangın, deprem gibi afet ve tehlikeleri en kısa zamanda polis ve jandarmaya haber verirler, mahalle sakinlerinin sağlık, selamet ve huzurunu sağlamaya yönelik iş ve işlemleri yürütürler (ÇMBK, m. 3).

Her ne kadar polise verilen bazı adli ve idari nitelikli görevler kanunda açıkça verilmemiş olsa bile, bekçiler bu yetkileri genel kolluğun bilgisi dahilinde “kolluğa yardımcı” sıfatı ile kullanabileceklerdir (İyim vd., 1996: 10). Diğer taraftan çarşı ve mahalle bekçileri; meşru savunma halinin söz konusu olması durumunda, maddi güç kullanarak etkisiz hale getiremediği direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde veya hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı ve yakalama emri verilmiş olan kişilerin ya da suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde silah kullanma yetkisine sahiptirler (ÇMBK, m. 5).

Çarşı ve mahalle bekçileri, günümüzde fiilen çalışmakla birlikte, giderek eski önemlerini yitirmektedirler. Başta personel yetersizliği olmak üzere değişik nedenlerle, kuruluş kanunlarının kendilerine vermiş olduğu görevleri yapmak yerine, genellikle gece değil gündüz çalıştırıldıkları ve çoğunlukla odacılık, şoförlük, kalorifercilik, evrakçılık, bahçıvanlık gibi yardımcı hizmetlerde kullanıldıklarından dolayı asli görevlerini yerine getirememektedirler. Bu durumun önüne geçilmesi, ancak halkın ve muhtarların katılımını da sağlayarak, emniyet teşkilatı ile bütünleşmiş bir yapının oluşturulması ile mümkündür. Çarşı ve mahalle bekçilerinin kamu denetiminde ve halkın beklentilerine uygun hizmet vermesi; kamunun halka ayırım gözetmeksizin eşit şartlarda hizmet sunmasını ve bu hizmetin halk tarafından takdir edilmesini sağlayacaktır (Şeker, 2005: 77, 88).

Yardımcı kolluğun bir diğer örneği, köy muhtarlarıdır. 442 sayılı Köy Kanunu’na (KK) göre köy muhtarları, köyde tüm devlet işlerini yapmakla görevli olmanın yanı sıra, köyde asayiş sağlamak, dirlik ve düzeni korumak, suç ve suçluları hükümete haber vermek ya da suçluları köy korucularına yakalattırarak hükümete teslim etmekle de yükümlüdürler (m. 35).

Bir diğer yardımcı kolluk olan köy korucuları ise, KK’nın 68-82. maddelerinde görevleri düzenlenen kolluk güçleridir. Buna göre köy korucuları, köy sınırları içerisinde kolluk hizmetlerini yürütürler; herkesin canını, ırzını ve malını korurlar. Köy muhtarının emri altında görevlerini yürütürler. Silah taşıma ve aynı zamanda belirli şartlarda silah kullanma yetkisine sahip olan köy korucularına karşı koyanlar jandarmaya karşı koymuş gibi cezalandırılırlar.

Gönüllü köy korucuları ise köy muhtarları ve ihtiyar heyetince önerilen ve kaymakamın veya valinin oluruyla görevlendirilen koruculardır. Bunlar özellikle köylerde tarımsal ürünlerin hasat zamanında, hırsızlara karşı köy ve köy halkını korumak amacıyla görevlendirilirler (KK, m.74). Gönüllü köy korucuları sadece kendi yaşadıkları köylerde kendilerinin, ailelerinin ve köylerinin güvenliğini sağlamak amacıyla silah taşıyabilmektedirler (Kurban, 2009: 255). Köy korucuları gibi gönüllü köy korucuları da, muhtarın emri altında görev yaparlar.

Köy korucuları ve gönüllü köy korucularının dışında bir de geçici köy korucuları (GKK) bulunmaktadır. KK’da 1985 yılında yapılan değişiklikle, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen illerde, olağanüstü hal ilanını gerektiren nedenlere ve şiddet hareketlerine yönelik ciddi belirtilerin köyde veya çevresinde ortaya çıkması ve her ne nedenle olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz olaylarının artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile GKK görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır (KK, m. 74). GKK’ların işe alınmaları, görev alanları, görev ve sorumlulukları, silah ve zor kullanma yetkileri, özlük hakları ve eğitimleri ile ilgili

konular, “hizmete özel” gizlilik dereceli olarak 09.01.2008 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen ancak Resmi Gazete’de (RG) yayınlanmayan GKK Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre GKK’lar, idari bakımdan mülki idare amirinin gözetim ve denetimine tabidirler. Ancak kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesi bakımından görev yaptıkları köyün bağlı olduğu jandarma karakol komutanının emri altındadırlar. İlçe jandarma komutanları, GKK’ların eğitim ve özlük işlerini yürütmek, görevlerini etkin bir şekilde yapmalarını sağlamak ve denetlemekle, mülki idare amiri adına yetkili ve sorumludurlar (m. 16).

GKK’ların başlıca görevleri şu şekilde sıralanabilir (11.05.2014, www.jandarma.gov.tr):

- a) Köy halkının canına, ırzına, malına yönelik saldırıları önlemek, saldırıda bulunanları yakalamak ve suç delillerinin kaybolmamasını sağlayacak önlemleri almak.
- b) Kamu ve özel kurumlara ait tesislere yönelik her türlü saldırıları engelleyecek önlemleri almak, bu tesislerin korunmasında genel ve özel kolluk güçlerine yardımcı olmak.
- c) Doğal afetlerde verilecek görevleri yapmak.
- ç) Mülki amirlerin önleyici kolluk kapsamında verdikleri diğer görevleri yapmak.

Geçici köy koruculuğu sisteminin hangi illerde uygulanacağına Bakanlar Kurulu karar vermektedir. Bu sistem, günümüzde 22 ilde uygulanmakta olup, 1 Şubat 2013 tarihi itibarıyla toplam GKK sayısı, 46.195 olarak ifade edilmiştir (01.03.2014, www.cnnturk.com).

Geçici köy koruculuğu, iç güvenlik alanında çokça tartışılan bir konu olmuştur. Sistem, birçok bakımdan eleştirilmiştir. Her şeyden önce GKK’lar kırsal alan güvenliğini sağlamadan çok, kırsal dışı alanlarda terörizm ile mücadelede kullanılan bir güç olarak görülmektedirler (Şeker, 2013: 181). Ayrıca GKK sistemi yolu ile herhangi bir temel eğitimden geçmemiş kişiler, güvenlik hizmetine yardımcı bir konuma sahip olmaktadır. GKK’lar, göreve başlamadan önce ve görevleri sırasında, eğer ihtiyaç duyulursa, herhangi bir standarda tabi olmayan bir eğitimden geçmektedirler. Köklü bir eğitim almamalarının yanı sıra, çoğunun eğitim düzeyinin düşük olması, yaşadıkları ekonomik ve sosyal sorunlar, GKK’ların organize suç örgütleri tarafından istismar edilmelerini kolaylaştırabildiği gibi, varlık nedenlerinin halkın can ve mal güvenliğini korumak olarak açıklansa da, aslında bu sistemin yeni asayiş ve güvenlik sorunları üreten bir yapılanmaya dönüştüğü ifade edilmektedir (Beşe, 2006a: 140-141). Bu iddianın en çarpıcı örneği, 4 Mayıs 2009 tarihinde Mardin’in Mazıdağı ilçesine bağlı Bilge köyünde 6’sı çocuk, 16’sı kadın, toplam 44 kişinin öldürüldüğü ve GKK olan kişilerin de karıştığı “Bilge Köyü Katliamı”dır (11.08.2015, www.posta.com.tr). Bu gibi olaylar yanı sıra geçici köy korucularının özlük haklarının kanunla düzenlenmemiş olması ve bu nedenle hukuki statülerinin net olmaması (Erat, 2013: 191), GKK sisteminin sıklıkla kaldırılması tartışmalarını alevlendirmektedir.

GKK sistemine getirilen bir diğer önemli eleştiri de, bu sistemin Doğu ve Güneydoğu Anadolu’nun geri kalmışlık nedenlerinin biri olarak görülen “feodal düzen”in devamını sağladığı iddiasıdır. Bu iddiaya göre, koruculuk sistemi feodal bir yapılanma olan aşiret sisteminden güç almakta ve aslında bitmekte olan bu sistemin kendini yeniden üretmesini sağlamaktadır. Koruculuk sistemi ile aşiret ve ağalık gibi feodal unsurlar, devlet nezdinde yeniden itibar kazanmaya başlamış ve feodal yapı güçlenmiştir (Tapan, 2007: 96). Korucuların devletle olan ilişkileri “korucu başı” denilen ve genellikle bir aşiret reisi olan kişiler tarafından sürdürülmekte, korucular birey olarak sistem içinde yer alamamaktadırlar. Hatta birçok yerde korucu maaşlarının, korucu başına ödendiği, korucu başının bu maaşların belli bir yüzdesine el koyduğu, bu durumun var olan feodal ilişkileri daha da pekiştirdiği ifade edilmektedir (Çapar, 2013: 165).

Tüm olumsuz yanlarına karşın GKK sistemi, Doğu ve Güneydoğu’nun güvenlik başta olmak üzere coğrafi, sosyal ve ekonomik şartlarının bir sonucu olarak kurumsal bir yapıya kavuşmuş olan yardımcı bir kolluktur. Bu sistemin yerine getirdiği güvenlik ve asayiş hizmetinin yanı sıra bölgedeki önemli sayıdaki vatandaşa sağladığı ekonomik desteğe alternatif sağlanmadıkça kaldırılmasının yeni sakıncalar ve sorunlar doğurması

kaçınılmazdır. Nitekim birçok korucunun koruculuğa devam etmesinin nedeni, can güvenliklerinden çok, başka bir geçim kaynaklarının olmamasıdır. Yine pek çok korucu, başka bir alanda istihdam edilmeleri ya da emekli edilmeleri şartıyla koruculuğu bırakabileceklerini belirtmişlerdir. Bir başka deyişle korucular için koruculuğun kaldırılmasının ve silahsızlanmanın temel şartı, bu durumun “geçimlerini” kaybetmek anlamına gelmemesidir (Balta ve Acar, Yayın Yılı Yok: 91). Bu nedenle, GKK sistemine gerek duyulmayacak bir güvenlik yaklaşımı ve uygulamasının gerçekleştirilebilmesi için, konunun sadece bir güvenlik konusu olmadığı dikkate alınmalı ve bölgede koruculuk sisteminin yerini alacak ekonomik, sosyal ve kültürel içeriklere sahip uygulamalar ikame edilmelidir (Beşe, 2006a: 143).

5.2.1.2. Özel Kolluk

Özel kolluk, insanların yol açabileceği afet ve acil durum gibi olağanüstü şartlar ile suç ve benzeri faaliyetler sonucunda ortaya çıkan kayıplardan kişileri ve kurumları korumayı amaçlayan ve kar amacı güden bir sektördür (Hess, 2009: 3). Özel kolluk, kendi içinde iki alt türe ayrılmaktadır. Bunlar; ticari özel kolluk ve 5188 sayılı Kanun ile kurulan özel güvenlik teşkilatlarıdır.

5.2.1.2.(1). Ticari Özel Kolluk

Ticari özel kolluk, güvenlik ihtiyacının ticari araçlar ve yöntemler ile karşılanması anlamına gelmektedir. Ticari özel kolluk, özel güvenlik endüstrisi/sektörü ile özel dedektiflik olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır (Aydın, 2015: 48).

Ticari kolluğun bir türü olan özel güvenlik sektörü, şu alanlarda faaliyetlerde bulunmaktadır (Dempsey, 2011: 71-83):

a) Giriş Kontrol Sistemleri: Giriş kontrolü, elektronik giriş kontrol sistemleri, biometrik giriş kontrol sistemleri, smart kartlar gibi yöntem ve teknolojileri içerir.

b) Alarm Sistemleri

c) Elektronik Video Kayıt Sistemleri: Kapalı devre televizyon (CCTV) sistemleri, dijital video kaydedici (DVR) sistemleri, dinamik video gözetleme (DVSS) sistemleri gibi teknolojilerdir.

Ticari özel kolluğun ikinci türü, özel dedektifliktir. Özel dedektiflik, şahısların veya şirketlerin araştırılmasını istedikleri bir konuda “özel dedektif” adı verilen kişiler tarafından yapılan takip etme veya araştırma faaliyetidir. Özel dedektifler, teknik araç ve gereçler (ses kayıt sistemi, kamera, fotoğraf makinesi vb.) ve bilişim sistemleri (araç takip sistemleri, kent bilgi sistemleri vb.) gibi çok çeşitli yöntemlerle deliller elde edebilmektedirler. Özel dedektifler, yaptıkları takip ve araştırma faaliyetleri ile görev verenlerinin ve kendilerinin kimliklerini gizli tutarlar. Takiplerinde genellikle güvenlik güçleri ile hareket ederler ya da onlardan yardım alırlar (Çalı, 2003: 13-14).

Türkiye’de özel dedektifliğe ilişkin herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. 1994 yılında Özel Dedektiflik Kanunu, TBMM tarafından kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin değiştirilmesi için TBMM’ye iade edilen kanun Meclis tarafından bir daha görüşülememiştir. Kanuni bir dayanağı olmamakla birlikte günümüzde binlerce kişi veya kurum tarafından, herhangi bir denetim veya yaptırımla karşılaşılmadan özel dedektiflik hizmeti vermeye devam etmektedir. Bu hizmetin, herhangi bir kanuni düzenleme yapılmaksızın bu şekilde başıboş, kendi haline bırakılması, beraberinde çeşitli sorunlara ve değişik tür ihlallere yol açabilmekte ve özel bir sorun için çözüm arayan insanların mağdur edilerek dolandırılmalarına yol açmaktadır. Diğer taraftan teknolojinin günümüzde ulaştığı düzeyde, özel dedektiflik adı altında kanuna aykırı bir şekilde özel hayata yapılan müdahalelere karşı mücadele edilmesi de oldukça zor, masraflı ve zaman alıcı olabilmektedir (Özel Dedektifler Derneği, 2010: 5).

5.2.1.2.(2). 5188 Sayılı Kanun İle Kurulan Özel Güvenlik

Kamu alanı dışında bireysel düzeyde ortaya çıkan güvenlik ihtiyacı nedeniyle, kişi veya kurum olarak özel hukuk kişilerinin korunması talepleri, özel güvenlik hizmetlerinin bir sektör olarak doğmasına ve yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır (Çolak, 2005: 56). Devlete topluma ve bireye yönelen tehlike ve tehditler sonucu ortaya çıkan korku ve endişeler, devlet ve bireyleri güvenlikleri konusunda daha fazla önlem almaya yöneltmiştir. Ayrıca terörist eylemlerin devlet unsurları dışındaki sivil kişi ve yerleri de hedef alır hale gelmesi, özel güvenlik hizmetlerine ilişkin talepleri de arttırmıştır. Bu gelişmelerin yanı sıra sanayileşme ve şehirleşme ile birlikte özellikle büyük şehirlerde artan suç oranları, özel güvenliğe ilişkin ihtiyacın daha da artmasına neden olmuştur (Urhal, 2009: 240).

Özel güvenlik, genel kolluk birimlerinin yaptığı işler dışında belli bir mekanda ve belli yetkilerle çalışan ve devletle herhangi bir organik bağ olmadan sunulan hizmetler anlamına gelmektedir (Göksu vd., 2011: 71). Bir başka tanımlamaya göre ise özel güvenlik, belirli kişi veya kuruluşların özel mülkiyetlerini ve kendilerini tehlikelere karşı belirli bir ücret karşılığı koruyan, kendi adına kar amacı ile çalışan kişiler ve şirketlerdir (Dalda, 10.08.2011, www.ozelguvenlikdunyasi.com). Bu tanımlamalardan hareketle özel güvenliğin şu özelliklere sahip olduğunu söylemek mümkündür (Karakurt ve Bal, 2013: 397):

a) Özel güvenlik hizmetlerinden genel olarak özel kişiler ve kuruluşlar yararlanmakla birlikte, kamu kuruluşları da ücret karşılığında bu hizmetlerden yararlanabilmektedirler.

b) Özel güvenlik hizmetleri talep üzerine yerine getirilir.

c) Özel güvenlik hizmetlerini sağlayan kişi ve kuruluşlar özeldir.

ç) Özel güvenlik hizmetlerinde kar amacı güdüldüğünden hizmetten yararlananlar, ücret ödemek zorundadırlar.

Özel güvenlik hizmetleri, kendileri ile geçici sözleşmeler yapılan personel eli ile yürütülmektedir. Söz konusu özel güvenlik personeli, güvenlik alanında birtakım önemli yetkilere sahiptir. Bu yetkilerin başında, olay yerini ve delilleri koruma, araçları durdurma, kimlik sorma ve arama, emanete alma, yakalama, zor kullanma ve men etme, acil durumlarda yardım isteyenlere yardım etme gelmektedir (Dalda, 2014: 8-9).

Türkiye’de özel güvenlik örgütlenmesi, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun (ÖGHDK) ve bu kanuna dayanarak çıkarılan Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (ÖGHDKUİY) çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre özel güvenlik, kamu güvenliğini tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir. Özel güvenlik;

a) kişiler tarafından özel güvenlik görevlisi istihdam edilerek,

b) kurum veya kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurularak,

c) kurum veya kuruluşlar tarafından özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın alınarak, sağlanabilmektedir (Derdiman, 2010: 40). Özel güvenlik hizmetlerinin ne şekilde sağlanacağı kişi veya kuruluşların taleplerine göre belirlenmekle birlikte, bu belirtilen üç durumda özel güvenliğin sağlanması, özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır. Buna karşılık toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, valilik tarafından özel güvenlik izni verilebilmektedir (ÖGHDK, m. 3).

Özel güvenlik hizmetlerinin il genelinde düzenlenmesine ilişkin kararları almak üzere oluşturulan özel güvenlik komisyonu, valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası ve sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşur. Ayrıca özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi de ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılır. Özel güvenlik komisyonunun görevleri şunlardır (ÖGHDKUİY, m. 6):

a) İş veya konumu sebebiyle korunma ihtiyacı duyan kişinin talebi üzerine, özel güvenlik personeli istihdam etmek veya özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın almak suretiyle güvenliğin sağlanmasına karar vermek.

b) Kurum ve kuruluşların talebi üzerine, işyerinin, çalışanların ve tesislerin özel güvenlik birimi kurmak veya özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın almak suretiyle güvenliğin sağlanması taleplerine karar vermek.

c) Özel güvenlik hizmetini yerine getirecek azami personel sayısını, bulundurulabilecek veya taşınabilecek silah ve teçhizatın miktar ve niteliğini, gerektiğinde kişiler, özel güvenlik birimleri veya özel güvenlik şirketleri tarafından alınacak fiziki ve aletli güvenlik önlemlerini belirlemek.

ç) Para ve değerli eşya naklinde veya geçici süreli koruma ve güvenlik hizmetlerinde kullanılmak üzere özel güvenlik şirketlerince ve eğitimde kullanılmak üzere özel eğitim kurumlarında bulundurulabilecek veya taşınabilecek silah sayısını ve niteliğini belirlemek.

d) Koruma ve güvenlik hizmetinin yerine getirileceği alanı belirlemek ve zorunlu hallerde görev alanını genişletmek.

e) Para ve değerli eşya nakli veya cenaze töreni gibi kamuya açık alanlarda sağlanan özel güvenlik hizmetlerinde kamu özgürlüklerinin korunması amacıyla gerektiğinde sınırlandırıcı kararlar almak.

f) Özel güvenlik uygulamasının sona erdirilmesine ilişkin talepleri karara bağlamak.

g) Özel güvenlik faaliyetleriyle ilgili denetim sonucunda, valinin talebi üzerine alınacak önlemleri belirlemek.

Özel güvenlik teşkilatı üzerinde mülki idare amirlerinin birtakım yetkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda mülki idare amirleri, halkın can ve mal güvenliğinin ve kamu özgürlüklerinin korunması amacıyla, özel güvenlik uygulamasını ve özel güvenlik önlemlerini denetlemeye, özel güvenlik görevlilerinin yetkisini aşan uygulamaları kaldırmaya ve alınan güvenlik önlemlerinin değiştirilmesini veya ek önlemler alınmasını istemeye yetkilidirler. Özel güvenlik kapsamında korunan ve güvenliği sağlanan yerlerde can ve mal güvenliğinin ciddi şekilde tehlikeye düştüğü veya düşeceği anlaşıldığında, mülki idare amirleri genel kolluğu görevlendirirler. Bu takdirde özel güvenlik birimleri ve özel güvenlik personeli mülki idare amirlerinin ve genel kolluk amirlerinin emirlerini yerine getirmekle yükümlüdürler. Ayrıca, özel güvenlik görevlileri ve yöneticileri görev alanları içerisinde genel güvenliğin ve kamu düzeninin bozulduğu hallerde durumu derhal genel kolluğa bildirmek zorundadırlar (ÖGHDKÜİY, m. 13).

ÖGHDK, özel güvenlik şirketlerine ilişkin düzenlemeler de öngörmüştür. Özel güvenlik şirketleri, valiliklerden özel güvenlik izni almış olan kişi, kurum ve kuruluşlara silahlı/silahsız özel güvenlik hizmeti veren ve özel güvenlik görevlilerini istihdam eden ticari tüzel kişiliklerdir (Uçkun vd., 2012: 24). Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması, İçişleri Bakanlığının iznine bağlanmıştır. Faaliyet izni verilebilmesi için şirket hisselerinin nama yazılı olması ve faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur. Ayrıca Kanun, yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesine ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesine karşılıklılık esası çerçevesinde izin vermiştir (m. 5).

5188 sayılı Kanun ile birlikte özel güvenlik şirketi ve eğitim kurumlarının sayılarının hızla artması, uygulamada birçok sorunu da gündeme getirmiştir. Özel güvenlik şirketlerinin hizmet kalitesini yüksek tutmaktan çok, “ihale alma” mantığı ile hareket ediyor olmaları ve bu şirketlerde çalışanların eğitim düzeyinin düşük olması; buna karşılık özel güvenlik hizmeti talebinde bulunan kişiler ile özel ve kamusal kuruluşların da genellikle sektörün önemli bir bölümünü oluşturan bu tür şirketleri tercih etmeleri, özel güvenlik hizmetlerinin belirli bir kalitede ve kişi hak ve özgürlüklerini gözetken bir şekilde sunulmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca bu durum, özel güvenlik sisteminin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını da tartışılır hale getirmektedir (Schreier ve Caparini, 2005: 66, 87). Bu nedenle, 5188 sayılı Kanun ile öngörülen özel güvenlik sistemini, güvenliğin sağlanması faaliyetinin “ticarileşmesi” olarak gören yaklaşımlar da vardır (Ayaydın, 2004: 125).

Özel güvenlik sistemine yönelik olumsuz düşünceler yanı sıra bu sistemi savunan görüşler de vardır. Bu görüşlere göre her şeyden önce, özel güvenlik uygulamasında ortaya çıkan olumsuzluklar sistemin kendisinden değil, gerçekte yetki

ve sorumlulukların yanlış kullanılması, sınırların aşılması ve bilgisizlik gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır (Şeker ve Derdiman, 2013: 329). Ayrıca devletin tekelinde olan güvenlik hizmeti, özel güvenlik sistemi sayesinde özel sektör tarafından hizmette kalite ve rekabet anlayışı ile birlikte daha etkin bir şekilde yürütülebilmektedir. Demokratik değerlerin toplum içerisinde daha fazla benimsenmesi ile birlikte sivil inisiyatif ve güvenlik yaklaşımı ön plana çıkarılarak güvenlik sektöründe militarist yapıdan uzaklaşmış olacaktır. Bu durum, güvenlik sektöründe “demokratik standartların” gelişmesini ve “halka hesap verebilirlik” ilkesinin içselleştirilmesini de sağlayacaktır. Bu noktada devletin, iç güvenlik hizmetlerinde demokratik anlayışın ve uygulamaların yerleşmesi için, bir taraftan bireylerin demokratik haklarını güvence altına alması, diğer taraftan genel veya özel kolluk güçlerini de hukuki düzenleme ve yaptırımlar yoluyla sınırlandırması ve yeniden yapılandırması önem arz etmektedir (Kandemir, 2008: 71-72). Bu çerçevede özel güvenliğin kontrol ve denetiminin iyi bir şekilde yapılarak etkin bir şekilde çalışmasının sağlanması, genel kolluğun iş yükünü hafifletecek ve güvenlik sektöründe verimliliği arttıracaktır (Aydın, 1996: 20).

Genel kolluk güçleri, kişi ve bina koruma, çeşitli sosyal, kültürel ve sportif organizasyonlarda güvenliği sağlama gibi görevleri özel sektöre devrederek çalışma alanını daraltmak suretiyle daha etkin bir yapıya kavuşabilecek ve kaynaklarını daha verimli bir şekilde kullanabilecektir (Şeker, 1996: 19). Kamusal yönü ikinci derecede olan ve ticari yönü ağır basan alanlarda güvenlik hizmetlerinin devlete yük getirmeyecek şekilde özel sektöre devredilmesi (Bilgiç, 2005: 116) iyi bir şekilde düzenlenirse ve özel güvenlik teşkilatlarının eğitimi, yönetimi ve denetimi iyi bir şekilde dizayn edilirse özel güvenlik, genel kolluğun tamamlayıcısı ve yardımcısı olabilecektir (Mil, 2014: 133).

5.2.1.2.(3). Gönüllü Kolluk

Gönüllü kolluk, yönetim anlayışının güvenlik hizmetlerine bir yansıması olup, güvenlik hizmetlerine toplumun katkı ve katılımını sağlayan bir sistem olarak değerlendirilmektedir. Gönüllü kolluk yaklaşımında gönüllü sivil kişiler, güvenlik hizmetini hiçbir ücret almadan sunmaktadırlar. Bu yönüyle gönüllü kolluk, genel kolluğa yardımcı olan ve güvenliğin sağlanmasına katkıda bulunan bir model olarak görülmektedir (Şahin ve Arap, 2010: 53).

Gönüllü kolluk, genel kolluk birimlerinin sayıca yetersiz kalmasından doğan boşluğu doldurmayı amaçlayan bir sistemdir. Bu sistem, genel kolluk birimlerinin çeşitli nedenlerle etkin olarak çalışmadığı yerlerde güvenliğin sağlanmasına destek olmaktadır. Ayrıca bu sistem, denetim mekanizmasını genişleterek oto-kontrolü yaygınlaştırmakta, böylece her kural ihlalinin mutlaka görüleceği ve cezalandırılacağı inancının toplumda yer etmesini sağlamaktadır. Bu ise, suçluları tedirgin ederek suçun işlenmesine ve devamına engel olmaktadır. Gönüllü ve ücretsiz bir hizmet olması nedeniyle devlet bütçesine yük oluşturmadığından devletin hem personel hem de maddi bakımdan tasarruf etmesi de mümkün olmaktadır. Buna karşılık gönüllü kolluk içerisinde yer alan kişilerin, amaç dışına çıkarak kişi özgürlüklerini kendi istek ve çıkarları doğrultusunda kötüye kullanabilmeleri ihtimali de bulunmaktadır (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 88).

Birçok Batı ülkesinde gönüllü kolluk şeklinde hizmet veren kişi ve kuruluşlar kanuni olarak örgütlenip kurumsallaşmışlardır. Örneğin İngiltere’de polisle toplum arasındaki en eski ilişki araçlarından biri, İngiliz Gönüllü Polisler Kurumu’ dur (Special Constabulary). Bu uygulama, 17. yüzyılın ortalarına kadar uzanır ve kişinin bir yargıç önünde yemin etmesinden sonra o kişiye polis yetkileri verilmesi anlamına gelir. Bu uygulamada gönüllü polisler, özellikle belirli bir bölgede yaya devriyesi olurlar ve genellikle yerel ve ulusal bayramlarda görev yaparlar. Bu kurum esas itibarıyla ücretsiz bir düzenleme olmakla birlikte, 1990’lı yıllarda İçişleri Bakanlığı, gönüllülerin maliyetinin kadroya alınan yeni polislerin maliyetinden çok daha düşük olmasından dolayı, bu kuruma yeni üyeler kazandıracağını düşünerek, gönüllülere yıllık bir miktar para ödenmesini öngörmüştür (Gleizal vd., 2000: 343-344). Halihazırda İngiltere’de gönüllü polisler, yerel polis güçlerini destekleyen ve onlarla işbirliği içinde çalışan

eğitilmiş gönüllülerden oluşan bir örgütlenmedir. Gönüllüler, taksi şoförü, muhasebeci, öğretmen gibi çok çeşitli meslek gruplarından gelen kişiler olup, haftada en az dört saat çalışırlar ve yerelle iletişim, bilgi alma amaçlı olarak devriye, özellikle sorunlu bölgelerde suç önleme gibi faaliyetlerde bulunurlar. Bu nitelikleri ile gönüllü polisler, tam zamanlı (normal) polisler ile yerel topluluk arasındaki bağı sağlayan bir unsur olarak değerlendirilirler (26.09.2015, www.policecouldyou.co.uk).

Anglo-Sakson ülkelerindeki en yaygın gönüllü kolluk uygulamalarından bir diğeri de “komşuluk gözetleme sistemi”dir (neighbourhood watch schemes). Bir tür komşuluk kurumu olan ve mahallenin güvenliği için oluşturulan bu uygulama, ABD’de 1960’lı yıllardan itibaren ortaya çıkmış, İngiltere’de ise 1982’den sonra genellikle polis güçlerinin inisiyatifinde geliştirilmiştir (Şafak, 2003: 231). İngiltere’de İçişleri Bakanlığı, bu uygulamanın özellikle soygunlarda, araç ve mağaza hırsızlıkları gibi mala yönelik işlenen suçlarda bir düşüş sağladığını düşünmektedir. Ayrıca komşuluk gözetleme sisteminin, toplumda suçun kendisinden çok güvensizlik duygusunu azaltan bir işleve sahip olduğu değerlendirilmektedir (Gleizal vd., 2000: 344).

Türkiye’de gönüllü kolluk örneği olarak “fahri trafik müfettişliği” gösterilebilir. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu (KTK) ile öngörülen düzenlemeye göre, sürücülerin trafik kurallarına uyup uymadığını denetlemekle sorumlu olan yetkililere yardımcı olmak üzere Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu’nca önerilen ve Karayolu Trafik Güvenliği Üst Kurulu’nca uygun görülen kişilere, valilerce “fahri trafik müfettişliği” görevi verilir. Bu hizmet, fahri ve ücretsizdir (Ek m. 6). İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliği’ne göre müfettişler;

- a) Tespit ettikleri trafik kural ihlallerine ilişkin tutanak düzenleyerek en yakın trafik birimine teslim ederler.
- b) Trafik güvenliği ile ilgili görüş ve öneriler bildirebilirler.
- c) Yer ve zamanla sınırlı olmayıp, ülkenin her yerinde görevli sayılırlar.
- ç) Görevlerini yürütürken, adil ve tarafsız olmak zorundadırlar.
- d) Araç durduramazlar, sürücülerle muhatap olamazlar, belge veya evrak kontrolü yapamazlar (m. 9).

Trafik müfettişliğinin dışında yine 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile getirilen “okul geçidi görevlisi” de, bir gönüllü kolluk türü olarak değerlendirilebilir. Okul geçitlerinde, trafik zabıtasınca verilmiş belgesi bulunan ve özel kıyafet veya işaret taşıyan bu kişiler, görev esnasında trafik yönetimi açısından görevli kişilerin yetkilerine sahiptirler. Okul geçidi görevlilerinin talimatlarına uymayanlar hakkında, ihbarda bulunulması halinde trafik zabıtasınca gerekli işlemler yapılır (m. 134).

Türkiye’de fahri trafik müfettişliği, okul geçidi görevlileri gibi benzeri uygulamalar, trafik dışındaki kolluk alanlarında da geliştirilebilir. Ancak mevcut durumda gönüllü kolluk faaliyetleri, kolluğa ihbarda bulunmak ya da olay sırasında kolluk güçlerine yardım etmek gibi sınırlı ve dar faaliyetler şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Aydın, 2015: 51).

5.2.2. Hizmet Türüne Göre Kolluk

Yerine getirilen hizmet türüne göre kolluk, adli ve idari kolluk şeklinde ikiye ayrılır. Ancak uzmanlık gerektiren bazı kolluk türlerinden de söz etmek mümkündür.

5.2.2.1. Adli Kolluk

Adli kolluk, kamu düzenini bozan ve suç sayılan fiillerin ortaya çıkması durumunda suç failleri ile delilleri araştırıp bulmak ve adli mercilere teslim etmekle görevli olan kolluktur (Günday, 2013: 294). Adli kolluk, suçun işlenmesi ile birlikte kendiliğinden veya adli makamların emri ile olaya el koyan, suçun iz ve delillerini tespit eden, failleri belirleyerek yakalayan, failleri delillerle birlikte adli makamlara sevk eden ve adli makamlarca verilen cezaların infazı için gerekeni yapan kolluktur (Aydın, 2015: 54). Adli kolluğa, suç sonrası işleri yürüttüğü için “suç kolluğu” da denir (Şafak ve Şafak, 2002: 7).

Adli kolluk, hukuk düzeninin suç kabul ettiği bir durumun ortaya çıkması veya fiilin işlenmesi halinde harekete geçerek suçluların yakalanması ve delillerin toplanması ile suçlu ve delillerin adli makamlara sevk edilmesi amacıyla kanunların kendisine tanıdığı yetkileri de kullanarak faaliyetini yürütür. Adli kolluk bu görevini ifa ederken Cumhuriyet savcıları ve kısmen de sulh hakimlerinin emrinde olup, suç kovuşturmasını bu makamların adına yürütür (Çapar, 2013: 44). Adli görevler, suç izlenimi veren halin devletin soruşturma makamları tarafından öğrenilmesi ve Cumhuriyet Savcılığı’nın “araştırma yapmak” üzere harekete geçmesi ile başlamaktadır. Bununla birlikte bazı olaylarda tehlikeyi önleyici görevler ile adli görevler aynı anda ortaya çıkabilmektedir. Bu gibi durumlarda söz konusu eylemlerde adli ya da önleyici hangi görevin daha fazla önem taşıdığına bakılarak idari makamların mı yoksa Cumhuriyet Savcılığı’nın mı yetkili olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Örneğin; kanuna aykırı bir toplantı veya gösteri sırasında kalabalıkların dağıtılması idari görev iken, kanuna aykırı slogan atanların yakalanması adli bir görevdir. Bu durumda eylemin idari niteliği ağır bastığında, yani ortada hala dağıtılması gereken bir kalabalık bulunduğunda, bu kalabalıkların dağılmasına kadar eylemin idari olduğu, dolayısıyla da idari makamların yetkili olduğu kabul edilmelidir (Eryılmaz, 2009: 27).

Türkiye’de adli kolluğun örgütlenmesine baktığımızda, idari kolluktan ayrı bir adli kolluk teşkilatının bulunmadığı görülmektedir. Bu hizmet, 5271 sayılı CMK’ya göre, genel kolluk teşkilatı olan polis, jandarma, sahil güvenlik personeli ile gümrük muhafaza memurları tarafından Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda yürütülür. Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdürler (m. 164-165). Adli kolluk görevini yürüten kolluğun adli makamlara bağlılığı organsal değil görevsel bağlılıktır. Bir başka deyişle adli kolluk, adli örgütlenme bünyesinde olmadığı gibi adli makamlara bağlılığı da görev süresiyle sınırlıdır.

Adli kolluk personeli, adli görevleri süresince adli makamların emri altında çalıştıkları için bu faaliyetlerinden doğan suç iddiaları, adli yargıda Cumhuriyet Savcılıkları tarafından doğrudan doğruya soruşturulur (CMK, m. 161).

5.2.2.2. İdari Kolluk

İdari kolluk, bir idari makama kamu düzeninin sağlanması amacıyla icrai kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığı verilmesidir. Toplumsal yaşamın gerektirdiği düzenin sağlanması amacıyla idarenin kişilerin özgürlüklerine karışmasına ve bu özgürlüklerin sınırlarını belirtmesine idari kolluk denir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 645). Dolayısıyla idari kolluk gerçekte, bir idari otorite tarafından kullanılan ve kamu düzenini sağlamak amacıyla kişi özgürlüklerini sınırlama ve yasaklama getiren bir müdahale şekli olarak değerlendirilebilir (Fındıklı, 2009: 253-254). Kısaca, kamu düzeninin korunmasına yönelik kolluk faaliyetidir ve suç işlenmeden önceki ortamı dikkate alarak suçun işlenmesini önleyecek önlemlerin alınması anlamına gelir (Çevik ve Göksu, 2007: 15). Bu nedenle, “önleyici kolluk” veya “suç öncesi kolluk” olarak da adlandırılır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 652).

İdari kolluk faaliyeti, işlenmiş suçlardan bağımsız olarak kamu düzenini sağlamayı amaçlamakta ve bu amaç çerçevesinde suç işlenmesinin önlenmesi için adli makamlardan bağımsız olarak idari nitelikli bir birtakım faaliyetler yapılmasını gerektirmektedir (Çapar, 2013: 46). Bu faaliyetler sırasında idari kolluk, kamu düzenini sağlarken, kamu yararı ile bireysel hak ve özgürlükler arasında da bir denge gözetir. Kolluk yetkisi ancak kamu güvenliği, sağlığı ve huzurunun sağlanması ve korunması amacı ile kullanılabilir. Kamu özgürlükleri, ancak bu amaçla sınırlandırılabilir. Bunun içinse mutlaka kanuni dayanağa gerek vardır (Gözübüyük, 2014: 303).

Çağdaş demokratik ülkelerde idari kolluk faaliyeti, maddi anlamda kamu düzenini konu almakta, düşünce ve ahlak alanı ile ilgilenmemektedir. Düşünce ve ahlak alanı ancak maddi anlamda kamu düzenini bozucu eylem ve gösterilere yol açması halinde kolluk faaliyetinin konusuna girmektedir. Bu durumda bile idari kolluk yetkisinin asıl konusu, düşünce ve inançlar olmayıp güvenliğin, esenliğin ve sağlığın korunmasıdır (Duran, 1982: 256).

İdari kolluğun en belirgin özelliği, suçu önleyici nitelikte çalışmasıdır. İdare, kanunların suç saydığı fiillerin oluşmaması için önceden bazı önlemler alır ve uygular, emir ve yasaklar koyar, gerektiğinde kuvvet kullanarak bu faaliyetleri engeller. Bu engelleyici faaliyetler ile kamu düzenini sağlamış olur ve düzenin devamlılığını temin eder. İdari kolluk, adli kolluktan farklı olarak, kural olarak suçluları takip edici ve delilleri toplayıcı değil, düzenleyici, caydırıcı, önleyici ve durdurucudur (Aydın, 2014: 3). Adli ve idari kolluğun karşılaştırılmasına Tablo 5.1.’de yer verilmiştir.

Tablo 5.1. Adli ve İdari Kolluk Karşılaştırması (Odyakmaz vd., 2011:320)

Adli Kolluk	İdari Kolluk
Amacı, suçun aydınlatılması ve suçluların yakalanarak yargı mercilerine teslim edilmesidir.	Amacı, suçun oluşmasını engellemek, asayiş ve emniyetin bozulmasını önlemektir.
Suç sonrası harekete geçmesi nedeniyle, bastırıcı nitelikte bir kolluk faaliyeti yürütür.	Suç öncesinde faaliyetlerde bulunduğundan önleyici nitelikte bir kolluk faaliyeti yürütür.
Adli makamların (Cumhuriyet savcısı ve sulh ceza hakiminin) emrinde çalışır.	İdari makamların (vali ve kaymakamların) emrinde çalışır.
Kadroları, tam teşekküllü karakolların olduğu yerlerde bulunur.	Tüm birimlerde ve görev alanlarında bulunur.
Adli kolluk iş ve işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara adli yargı mercilerinde bakılır.	İdari kolluk iş ve işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara idari yargı mercilerinde bakılır.
Görev suçu işlenmesi halinde, Cumhuriyet savcılar tarafından doğrudan soruşturma açılır, yani idari makamlardan soruşturma izni alınması gerekmez.	Görev suçu işlenmesi halinde, 4483 sayılı Kanun gereğince, idari makamlardan soruşturma izni alınması gerekir.
İçişleri Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanmıştır.	İçişleri Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanmıştır.

İdare, idari kolluk yetkisini tek taraflı işlemlerle yürütmektedir. Bu, idarenin kolluk eylem ve işlemleri yapması sırasında kamu gücü ayrıcalığına dayanmasının bir sonucudur (Gözler, 2005: 471). İdari kolluğun bir diğer özelliği, idari kolluk işlemlerinin hak doğurucu olmaması ve bu işlemlerin idare tarafından her zaman geri alınabilmesidir. Ayrıca idare, idari kolluk çerçevesinde kamu düzenini korumak amacıyla silah kullanmaya kadar varan yetkiler kullanabilirken, temel hak ve özgürlükler alanında kanunlarda açıkça belirtilmedikçe sınırlama getirememektedir. Bunun yanı sıra kolluk faaliyetlerinden doğan zararlardan idarenin sorumluluğu söz konusudur ve bu faaliyetlerin yargısal denetimi, idari yargı yerlerinde yapılır (Gözübüyük, 2013: 48). Bu nedenle idari kolluk, idari emirlerin uygulanmasına yönelik müdahalelerinde; uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan, anayasa ve kanunlarla korunan temel hak ve özgürlüklere saygılı davranmak, kabul edilebilir müdahale usul ve tekniklerini kullanmak, müdahalenin şiddetinin “karşıdan gelen güç oranında ve onu engellemeye yetecek seviyede” olmasına özen göstermek zorundadır (Aydın, 2014: 3).

İdari kolluğun görevleri genel olarak üçe ayrılabilir. Bu görevler, önleyici görevler, koruyucu görevler ve yardımcı görevlerdir. İdari kolluğun önleyici görevleri, kamu düzeninin bozulmasına yol açacak eylemlerin engellenmesi için önceden gerekli önlemlerin alınması ve uygulanmasıdır. Arama ve kimlik tespiti yapmak, devriye hizmeti sunmak önleyici görevler arasındadır. Koruyucu görevler, genel asayişin ve toplumsal düzenin sağlanması ve devamlılığının temini için yapılan koruma amaçlı faaliyetleri kapsamaktadır. Yardımcı görevler ise, mevzuat çerçevesinde kolluk teşkilatlarına görev olarak verilen, ancak gerçekte bir kolluk faaliyeti olmayan

görevlerdir. Bunlar polisin bir yer veya yol soranlara bilgi vermesi, insanlara yardım etmesi gibi sorumluluklardır (Akbulut, 1995: 43-64).

5.2.2.3. Uzmanlık Gerektiren Kolluk Türleri

Yerine getirdikleri hizmetler bakımından özel bir içeriğe sahip olan ve özel olarak örgütlenmeyi gerektiren görevleri yürüten birimler, uzmanlık gerektiren kolluk hizmetleri olarak ifade edilmektedir (Aydın, 2015: 56). Bu kategoride trafik kolluğu, toplumsal olaylar kolluğu ve terörle mücadele birimleri yer almaktadır.

5.2.2.3.(1). Trafik Kolluğu

2918 sayılı KTK’ya göre trafik kolluğu, karayollarında trafik güvenliğini sağlamak ve kazaları önlemek amacıyla çalışan özel bir kolluktur. Trafik kolluğu görevi Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından merkezde Trafik Hizmetleri Başkanlığı, taşrada ise merkez bölge, il ve ilçe trafik zabıta kuruluşları tarafından yürütülmektedir (m. 5). Kanun, trafik polisinin asli görevinin trafik hizmetlerinin yürütülmesi olduğunu açıklamış, ancak acil ve zorunlu hallerde genel kolluk görevini yapmasını da kabul etmiştir. Trafik zabıtasının bulunmadığı veya yeterli olmadığı yerlerde polis; polisin ve trafik teşkilatının görev alanı dışındaki yerlerde de jandarma trafiği düzenlemeye ve trafik suçlarına el koymaya görevli ve yetkili kılınmıştır (m. 6). Kanun ayrıca, her belediye başkanlığı bünyesinde, hizmet kapasitesi dikkate alınarak İçişleri Bakanlığı’nca belirlenecek standartlara göre, belediye trafik şube müdürlüğü, şefliği veya memurluğu kurulmasına da izin vermiştir (m. 10).

Trafik kolluğunun başlıca görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (m. 5):

a) Sürücülerin ve karayolunu kullanan diğer kişilerin kurallara uyup uymadığını denetlemek.

b) Trafiği düzenlemek ve yönetmek.

c) Kazalarda tespit tutanağı düzenlemek.

ç) Trafik suçu işleyenler hakkında gerekli işlemleri yapmak.

d) Araçların tescil işlemlerini yaparak belge ve plakalarını vermek.

e) Sürücü belgesi vermek.

f) Taşıt ve sürücülerin sicillerini tutmak.

g) Kazalara ilişkin istatistiki verileri ve bilgileri toplamak.

Tüm bu görevler dikkate alındığında trafik kolluğu, trafiğin işleyişini düzenleyen, trafik kurallarının uygulanmasını sağlayan ve sürücüler arasındaki anlaşmazlıkları gideren önemli bir güvenlik birimi olarak değerlendirilir (Erjem, 2005: 87).

5.2.2.3.(2). Toplumsal Olay Kolluğu

Toplumsal olaylar, toplum yaşantısında meydana gelen bazı rahatsızlıkların ifade ediliş şekli olup, bir hak arama faaliyeti olarak görülür. Ancak bu hakkın kullanımında kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması önemlidir. Bu nedenle, toplumsal olaylarda devletin özgürlük ve güvenlik dengesini korumak amacıyla önlemler alması zorunludur (Çevik, 2014: 30-31).

Toplumsal olaylarla mücadele birimleri, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’na göre toplumsal olaylara müdahale eden kolluk birimlerinden oluşur. Türkiye’de toplumun çeşitli kesimlerine mensup insanlar tarafından belli amaçlar doğrultusunda düzenlenen ve demokratik toplumlarda bir tür hak arama şekli olan toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde görev yapan güvenlik birimleri kısaca “çevik kuvvet” olarak adlandırılır (Cerrah, 1997: 136). Bu birimlerin en bilinen örneği, “çevik kuvvet polisi” olmakla birlikte, jandarma gibi diğer bazı kolluk güçlerinin de benzer birlikleri bulunmaktadır (Aydın, 2015: 59).

Polis Çevik Kuvvet birimleri, 3201 sayılı ETK’ya göre kurulmuş, çalışma usul ve esasları ise Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. 3201 sayılı Kanuna göre çevik kuvvet birimlerinin görevleri şunlardır (Ek m.13):

- a) Kanuna uygun toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin düzenini ve güvenliğini sağlamak.
- b) Kamu düzenini bozma ihtimali olan toplumsal olaylara karşı önleyici tedbirler almak.
- c) Grev ve lokavtlarda işyerlerinin zarar görmesini engellemek.
- ç) Kanuni olmayan sokak ve meydan hareketlerini önlemek.
- d) Toplumsal olaylarda toplumun veya kişilerin maddi ve manevi varlıklarını korumak.
- e) Diğer kolluk birimlerinin yetersiz kalması halinde gerekli güvenlik önlemlerini almak.
- f) Özel timlerin görev almasını gerektiren diğer operasyonlara katılmak.
- g) Kanuna aykırı olayları gerekirse zor kullanarak etkisiz hale getirmek.

Türkiye’de çevik kuvvet birimleri ve uygulamaları, sadece kolluk teşkilatının değil, aynı zamanda devletin ve milletin vitrini konumundadır. Türkiye’de çevik kuvvet birimlerinde görev yapan personel yaşça genç, mesleki bakımdan deneyimsiz ve eğitim yönünden yetersizdir. Bu birimlerde çalışacak personelin fiziksel olarak ve yaş bakımından bu birimin gereklerine uygun olması bir zorunluluk olmakla birlikte, mesleki eğitim ve deneyimin de dikkate alınması gereklidir. Nitekim toplumsal olay kolluğu gibi oldukça önemli bir görevin yerine getirilmesinde, yaşları genç ve mesleki deneyimden yoksun personelin çalıştırılması kaçınılmaz olarak toplumsal olaylara müdahalede birtakım sorunlara yol açmaktadır (Cerrah, 1997: 136-137).

5.2.2.3.(3). Terörle Mücadele Birimleri

Terörle mücadele birimleri; jandarma özel hareket (JÖH) ve polis özel hareket (PÖH) unsurlarından oluşan antiterör birimleri ile Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığından oluşmaktadır.

5.2.2.3.(3).(a). Antiterör Birimleri

Genel olarak “devlete yönelik şiddet içeren hareketler” (Zafer, 1999: 4) şeklinde tanımlanabilen terör, devletin ülkesi ve milleti ile siyasi bütünlüğüne, anayasal düzenine ve genel güvenliğine karşı işlenen bir suç olup, özel bir şekilde mücadele etmeyi gerektirmektedir. Bu hizmeti yürüten birimler, antiterör, özel hareket, istihbarat ve yabancılarla ilgili hizmetleri yürüten birimlerdir (Aydın, 2015: 56). Özellikle antiterör birimleri tarafından yürütülen görevleri, şu şekilde sıralamak mümkündür (Akbulut, 1995: 68):

- a) Devletin şahsiyetini ve varlığını koruyucu önlemleri almak.
- b) Anayasa ile belirlenmiş devlet düzenini ve rejimi korumak.
- c) Devlet büyüklerini korumak.
- ç) Yabancı devlet başkanları ile yabancı misyon şeflerini korumak.
- d) Pasaport, vatandaşlık, iltica gibi konulara ilişkin iş ve işlemleri yapmak.
- e) Yabancıların ikamet ve seyahatleri ile ilgili işlemleri yürütmek.
- f) Siyasi parti, dernek ve sendikaların faaliyetlerini izlemek.
- g) Basın ve yayınları siyasi suç bakımından incelemek.

Burada ifade edilen görevlerden de anlaşıldığı üzere antiterör birimleri, devletin maddi ve manevi varlığına karşı işlenen fiilleri önlemeyi ve bertaraf etmeyi amaçlayan bir kolluk türüdür.

Diğer bir antiterör birimi olan özel hareket birimleri de, terör örgütlerinin silahlı eylemlerini önlemek, gerçekleştirilen eylemlerin faillerini etkisiz hale getirmek veya yakalamak, rehin alınan kişileri kurtarmak, devlet adamlarının güvenliğini sağlamak, havaalanlarında operasyon gerektiren olaylara müdahale etmek gibi özel taktik ve teknik gerektiren durumlarda görev yapan kolluk birimleridirler (20.09.2015, www.egm.gov.tr). Türkiye’de özel hareket ile ilgili görevler, polis ve jandarma teşkilatlarındaki özel hareket timleri tarafından yürütülmektedir.

Polis Özel Harekat Timleri, terör örgütlerinin yerleşim yerlerindeki veya kırsal alanlardaki silahlı eylemlerini önlemek, gerçekleştirilen eylemlerin faillerini etkisiz hale getirmek veya yakalamak, uçak, araç, bina gibi kapalı alanlarda rehin alınan kişileri kurtarmak gibi özel yetenekler gerektiren hassas operasyonlarda kullanılmak üzere özel eğitim görmüş bir birim olarak Emniyet Genel Müdürlüğünde (EGM) 1983 yılında “Asayiş Dairesi Başkanlığı” bünyesinde, merkezde “Özel Harekat Şube Müdürlüğü” ve Ankara, İstanbul, İzmir illerinde ise “Özel Harekat Grup Amirlikleri” şeklinde kurulmuşlardır. Günümüzde bu birim, merkezde Özel Harekat Dairesi Başkanlığı şeklinde teşkilatlanmıştır. Özel Harekat Dairesi Başkanlığı ise merkezde 11 şube müdürlüğü ve 56 ilde Özel Harekat Şube Müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir. Özel Harekat Dairesi Başkanlığı, merkezde Emniyet Genel Müdürüne, İl Özel Harekat Şube Müdürlükleri ise İl Emniyet Müdürüne doğrudan bağlı olarak çalışırlar. Özel harekat birimlerine alınacaklarda gönüllülük esastır (20.09.2015, www.egm.gov.tr).

Emniyet teşkilatındaki bu yapılanmaya koşut olarak Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) bünyesinde yer alan terörle mücadele birimlerinden en önemlisini Jandarma Özel Harekat (JÖH) timleri oluşturmaktadır. Bu timler gönüllülük esasına göre seçilen subay ve astsubaylar ile uzman jandarma ve uzman erbaşlardan oluşmaktadır. Bu timlerin eğitimi diğer birliklerin eğitiminden daha farklı ve daha uzun sürelidir. Söz konusu eğitim kapsamında komando, intikal, istihbarat, silah sistemleri ve patlayıcı olmak üzere terörle mücadelede gereksinim duyulacak her türlü eğitim verilmektedir (Çapar, 2013: 151).

Özel harekat timlerinin görev alanını oluşturan olaylar; devletin anayasal ve siyasal düzenine yönelik yıkıcı ve bölücü terör faaliyetleri, devletin şahsiyetine yönelik hareketler, rehin alma olayları, uçak, gemi ve benzeri araçların kaçırılması eylemleri, kişi veya kurumlara bazı isteklerin zorla kabul ettirilmesine yönelik eylemler şeklinde sıralanabilir (Aydın, 2015: 57).

Özel harekat gibi özel birimlerin “sorumluluk alanları”nın açık bir şekilde belirlenmesi ve bu birimlerin kontrolü “terörizme karşı özellikle silahlı mücadele yöntemi benimsendiğinde ve bu amaçla özel eğitilmiş antiterör timleri kullanıldığında çok daha fazla önem taşımaktadır. Bu tür özel birimlerin “hukuk devleti” ve “hukukun üstünlüğü” ölçütlerini göz ardı eden birtakım faaliyetlerde bulunduğu dair şüphelerin ve işaretlerin ortaya çıkması halinde, toplumda bireysel hak ve özgürlüklerin korunmadığına ilişkin yaygın bir kanaat oluşacaktır. Buna karşılık özel harekat timlerinin EGM ve JGK bünyesinde bulunmaları nedeniyle İçişleri Bakanlığına bağlı olmaları, dolayısıyla da idari, hukuki ve siyasi denetim altında bulunmaları, bu birimlerin varlığını çağdaş demokratik sivil gözetim ilkelerine uygun kılmaktadır. Bu durum, aynı zamanda söz konusu timler hakkında bazı hukuk dışı davranışların iddia edilmesi halinde, gerekli adli ve idari süreçlerin işletilebilmesini de olanaklı bir hale getirmektedir. (Beşe, 2006b: 121-122).

5.2.2.3.(3).(b). Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı

İç güvenlik alanında yeniden yapılanma tartışmaları çerçevesinde gündeme gelen bir kurum olan KDGM, 04.03.2010 tarihinde RG’de yayımlanan 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Bu kanuna ilişkin tasarının gerekçesinde, “terör olaylarının, toplumun huzur ve güvenliğini tehdit eder boyuta geldiği ve buna karşılık terörle mücadelenin çok yönlü ve uluslararası işbirliği ve dayanışma içerisinde yürütülmesinin kaçınılmaz olduğu” vurgusuna yer verilmiştir. Gerekçede, terörle mücadelenin esas itibarıyla iç güvenlik hizmetlerinin bir parçası olduğu ve bu hizmetin İçişleri Bakanlığı’nın görev ve sorumluluğu içerisinde yer aldığı ve bu görevin Bakanlığa bağlı kuruluşlar olan EGM, JGK ve SGK tarafından yürütüldüğü ancak terörle mücadelede İçişleri Bakanlığının dışında diğer bazı kuruluşların da görev yapmaları nedeniyle koordinasyonda sorunlar yaşandığı belirtilmiştir (30.05.2014, www2.tbmm.gov.tr). Bu ifadelerden hareketle, gerek terör olaylarındaki değişimin sonucu olarak terörle mücadelenin çok boyutlu uluslararası işbirliğini esas alan bir yapılanmayı gerektirmesi gerekse terörle mücadeledeki koordinasyon ve etkinliği sağlamak amacıyla KDGM’nin kurulduğunu

söylememiz mümkündür. Bir başka deyişle KDGM’nin temel amacı, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kuruluşlarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktır.

KDGM’nin vizyonu, “toplumsal kurumların ve halkın desteğini alarak terör tehdidinin ortadan kaldırılmasında öncü rol oynayan, ulusal ve uluslararası düzeyde söz sahibi bir kurum olmak” şeklinde belirlenmiş, temel değerleri; “hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklere saygı, çok boyutlu ve bütüncül bir bakış açısı, proaktif yaklaşım, uzmanlık, doğru ve etkin iletişim, çözüm odaklılık, işbirliğine açıklık, hesap verebilirlik, şeffaflık, toplumsal katkı ve katılım” şeklinde ifade edilmiştir (KDGM, 2013: 28-29).

KDGM, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş olmasına karşın, 08.07.2011 tarihli RG’de yayımlanan Başbakanlığın 2011/7 sayılı genelgesi ile Başbakanlığa (ilgili Başbakan Yardımcısına) bağlanmıştır. Ancak, 03.09.2014 tarihli RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren düzenleme ile KDGM, yeniden İçişleri Bakanlığına bağlı bir müsteşarlık haline getirilmiştir. 5952 sayılı Kanun’a göre, KDGM teşkilatı; müsteşar, müsteşar yardımcıları ile ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Müsteşarlığın ana hizmet birimleri; Planlama, Koordinasyon ve Sosyal Destek Daire Başkanlığı, Araştırma-Geliştirme Daire Başkanlığı, İletişim Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığıdır. Danışma birimleri; Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Müsteşarlık Müşavirleridir. Yardımcı hizmet birimi ise İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığıdır. Kanun ayrıca teşkilat yapısına esneklik getirmek amacıyla, gerekli görüldüğü takdirde, görevleri ve hizmet süreleri belirtmek kaydıyla Müsteşarın teklifi ve Bakanın onayıyla, “özel ihtisas ve araştırma komisyonları”nın kurulabilmesine de olanak vermiştir (m. 5).

5952 sayılı Kanun’un 18. maddesiyle, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 28. maddesine eklenen hükümle güvenlik politikaları ve sosyoekonomik politikaların uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere illerde kurulan İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü, bir anlamda KDGM’nin taşra birimi olarak düşünülmüştür. Ancak halihazırda söz konusu müdürlük, valilikler bünyesinde çalışmakta olup, belirli aralıklarla ilin güvenlik, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına ilişkin rutin bilgi ve istatistikleri derleyerek İçişleri Bakanlığına göndermek gibi, diğer birimlerce rahatlıkla yapılabilecek rutin işleri yürütmektedir.

5952 sayılı Kanun’a istinaden, güvenlik kuruluşları ve ilgili kurumlar arasında terörle mücadelede gerçek anlamda bir işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, bu alandaki politika ve uygulamaları değerlendirmek amacıyla, “Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur. Başbakan yardımcısının başkanlığında toplanan Kurulun üyeleri, Genelkurmay İkinci Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, MİT Müsteşarı, Adalet, İçişleri, Dışişleri Bakanlıklarının Müsteşarları, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Sahil Güvenlik Komutanıdır. Kurulun sekreteryasını, KDGM yapmaktadır (m. 4). Bu kurulun dışında Müsteşarlık bünyesinde, terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak önlemlere esas olmak üzere, ilgili birimlerden stratejik istihbaratın alınması ve değerlendirilmesi amacıyla doğrudan Müsteşara bağlı bir İstihbarat Değerlendirme Merkezi de oluşturulmuştur. Bu çerçevede güvenlik kuruluşları, istihbarat birimleri ve Dışişleri Bakanlığınca elde edilecek stratejik bilgi ve istihbaratın, bu merkezde değerlendirilmesi planlanmaktadır (KDGM, 2014b: 12). Ancak söz konusu İstihbarat Değerlendirme Merkezi, tam anlamıyla aktif hale getirilememiştir.

KDGM’nin başlıca görevleri şu şekilde sıralanabilir (m. 6):

- a) Terörle mücadele alanında politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek, bu politika ve stratejilerin uygulamasını izlemek.
- b) Güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak.
- c) Gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak.
- ç) Güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve bunlar arasında koordinasyonu temin etmek.
- d) Kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak.

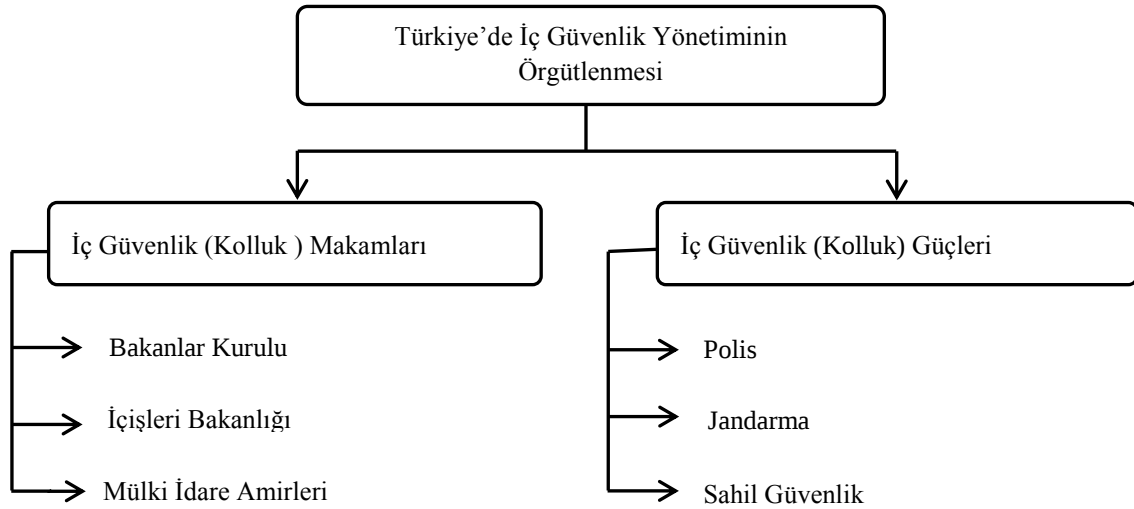
e) Uluslararası gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde izlemek ve değerlendirmek.

f) İnceleme ve denetleme yapmak ya da yaptırmak.

Görüldüğü gibi KDGM’nin güvenlikle ilgili operasyonel bir görevi bulunmamakta olup, kurum çalışmaları çerçevesinde bugüne kadar daha çok terör ve güvenlik gibi konulara ilişkin toplantı ve çalıştaylar düzenlemek, kitap, rapor, analiz ve değerlendirmeler yayımlamak, yurt dışı ziyaretler yapmak gibi faaliyetler gerçekleştirilmiştir (KDGM, 2014a: 27-29). Bu durumun, KDGM’nin gerekliliğinin ve etkinliğinin sorgulanmasına yol açtığını söylemek mümkündür. Ayrıca kuruluş kanununda Müsteşarlığın İçişleri Bakanlığı’na bağlı olduğu belirtilmiş olmasına karşın daha sonra bir genelge ile Başbakanlığa, ardından yapılan yeni bir düzenleme ile yeniden İçişleri Bakanlığına bağlanmasının Müsteşarlığın iç güvenlik yönetiminin yapılması içerisindeki yeri konusunda bir netliğin bulunmadığını düşündürmektedir.

5.3. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetiminin Örgütsel Yapısı

Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin incelenmesi konusunda öğretide “kolluk makamları”, “kolluk üstleri” ve “kolluk personeli” ayrımı yapılmaktadır. Bu kapsamda kolluk alanında düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olanlar için “kolluk makamı”, subjektif işlemler yapanlar için “kolluk üstleri”, bunlar dışındakiler için de “kolluk personeli” tanımlamaları kullanılmaktadır (Duran, 1982: 276). Burada, söz konusu ayrımı da dikkate alarak, Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin örgütlenmesi; iç güvenlik alanında karar veren, düzenleme yapan ve hizmeti yöneten konumunda olan “iç güvenlik makamları” ve bu makamların verdikleri kararlar ve yaptıkları düzenlemeler doğrultusunda iç güvenlik hizmetlerini yürüten “iç güvenlik (kolluk) güçleri” şeklinde ikili bir ayrım yapılarak ele alınacaktır (Şekil 5.2.).



Şekil 5.2. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetiminin Örgütlenmesi.

5.3.1. İç Güvenlik Makamları

İç güvenlik makamları, kamu düzeninin sağlanması ve korunması için düzenleyici ve bireysel işlemler tesis etmeye yetkili olan makamlardır (Günday, 2013: 297). Kısaca iç güvenlik makamları, kolluk yetkisini kullanan yerlerdir. Bu makamlar, kişi veya kurullardan oluşabilir. Türkiye’de Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı ve mülki idare amirleri (vali ve kaymakamlar) kolluk makamlarıdır (Odyakmaz vd., 2011: 321).

5.3.1.1. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, iç güvenlik alanında kanunların uygulanmasını sağlamak için kanunun emrettiği işleri açıklamak amacıyla, Anayasa'nın 114. maddesine göre tüzük ve 125. maddesine göre yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Tüzük ve yönetmelik dışında düzenleyici işlemler ve genel emirler çıkartma yetkisine de sahip olan Bakanlar Kurulu, birel işlemler de yapabilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 657).

5.3.1.2. İçişleri Bakanı

ETK’ya göre iç güvenlik (“umumi emniyet ve asayiş”) işlerinden İçişleri Bakanı sorumludur (m. 1). Ayrıca PYSK’ya göre de İçişleri Bakanı, iç güvenlik teşkilatının başıdır (m. 22). İçişleri Bakanı iç güvenlik ile ilgili işleri, kendi kanunları çerçevesinde EGM ve JGK ve gerektiğinde diğer tüm kolluk teşkilatı aracılığıyla yürütmeye ve yine gerektiğinde Bakanlar Kurulu kararıyla ordu kuvvetlerini kullanmaya yetkili kılınmıştır (ETK, m. 1).

İçişleri Bakanı, Anayasa’nın 124. maddesine göre iç güvenlik alanında yönetmelik çıkararak genel düzenlemeler yapabileceği gibi, PYSK’ya göre iç güvenlik görev ve yetkilerinin yerine getirilip kullanılmasında en büyük mülki idare amirinin verebileceği emirleri re’sen de verebilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 657).

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’nda (İBTGHK) bakanlığın iç güvenlik alanına ilişkin görevleri şu şekilde sıralanmıştır (m. 2):

a) Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare ederek, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü, iç güvenliği ve asayişi, kamu düzenini ve ahlakı, Anayasa’da yer alan hak ve özgürlükleri korumak.

b) Sınır, kıyı ve karasuların güvenliğini sağlamak.

c) Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek.

ç) Suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak.

d) Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek.

Kanunda sayılan iç güvenliğe ilişkin bu görevlerin etkin bir şekilde yürütülmesinden birinci derecede İçişleri Bakanı sorumludur.

5.3.1.3. Mülki İdare Amirleri

Mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamların iç güvenlik makamı olmalarının en önemli hukuki dayanağı, 5442 sayılı İİK’dir. Bu Kanun’a göre vali, il sınırları içerisindeki; kaymakam da ilçe sınırları içerisindeki genel ve özel tüm güvenlik birimlerinin amiridir. Vali ve kaymakamlar kendi görev alanları içerisinde suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini korumak için gerekli önlemleri alırlar. Huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, kamu esenliğinin ve mal güvenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi il genelinde valinin, ilçe içerisinde de kaymakamın görevleri arasındadır. Vali, ilde çıkma ihtimali olan ya da çıkan olayların emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmediği takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleri ile bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığı’ndan veya en yakın kara, hava ve deniz birlik komutanlıklarından yardım isteyebilme yetkisine sahiptir. Valinin bu yardım talebi derhal yerine getirilmek zorundadır. Benzer şekilde kaymakam da, ilçede çıkabilecek olayların emrindeki iç güvenlik güçleri ile önlenemeyeceği kanaatine varırsa ya da ani ve olağanüstü olaylar karşısında kalırsa, valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (kara, hava, deniz) komutanlara da haber verir (m. 11, 32).

Vali ve kaymakamların iç güvenlik birimleri üzerindeki görev ve yetkileri şu şekilde özetlenebilir (İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, 2010: 5-6):

a) İl ve ilçede polis ve jandarma teşkilatlarının en üst amiridirler. Bu birimlerin yerel düzeyde hiyerarşik denetimini gerçekleştirirler.

b) İl ve ilçede kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasından sorumludurlar.

c) Polis ve jandarma üzerinde denetleme ve disiplin yetkilerine sahiptirler.

c) Valiler, polis ve jandarma bölgelerinin coğrafi olarak belirlenmesinde yetkilidirler.

d) Valiler, ulusal düzeyde tüm iç güvenlik birimlerinden sorumlu olan İçişleri Bakanlığına asayiş raporu sunarlar.

e) Valiler, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yüklediği görevleri yerine getirmek sorumluluğu çerçevesinde iç güvenlik alanında da, genel emirler çıkarma yetkisine sahiptirler. Bu kanun hükmü gereğince “genel emir” çıkarma yetkisi sadece valilere tanınmış olmakla birlikte, uygulamada valilerin sınırlarını belirterek kaymakamlara da bu tür bir genel emir çıkarma yetkisi tanıdıkları görülebilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 657).

İl ve ilçelerin güvenliğinden, huzurundan ve esenliğinden birinci derecede sorumlu olanlar, kolluk birimleri değil, mülki idare amirleridir. Yürürlükteki mevzuata göre, iç güvenlik teşkilatlarının merkezi ve yerel birimleri, mülki idare sisteminin bir gereği olarak, sivil otoritenin yani vali ve kaymakamların emri ve denetiminde görev yaparlar. Yürürlükteki mevzuata göre vali ve kaymakamlar, tüm iç güvenlik teşkilatlarının yerel düzeyde gözetiminde temel unsurdurlar (İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, 2010: 5).

5.3.2. Genel İç Güvenlik (Kolluk) Güçleri

Türkiye’de genel iç güvenlik güçleri, polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarıdır.

5.3.2.1. Polis Teşkilatı

5.3.2.1.(1). “Polis” Kavramı

“Polis” kavramı çok farklı şekillerde tanımlanan bir kavramdır. Bazı yazarlar, polis kavramını çok geniş bir şekilde ele alarak bu kavramı, devlet kavramının merkezine yerleştirmişlerdir. Ergut’a göre (2012: 25) polis, “toplumsal olanla siyasal olanın kesiştiği zeminde durmakta” olup, bu yönüyle diğer kamu yönetimi organları gibi ortaya çıkması doğrudan doğruya devletin inşa süreçleriyle ilişkilidir.

“Polis” kavramı, Eski Yunan’da “kent-şehir” anlamında kullanılmış, daha sonra anlamını genişleterek “kent teşkilatı”, “devlet yönetimi” ve “yönetme sanatı” gibi anlamlar kazanmıştır. Latince’de de “kamusal yönetim”, “siyasal teşkilat” anlamlarında kullanılmıştır (Derdiman, 2007: 2). Merriam-Webster Dictionary’e göre polis, bir devletin genel huzur, esenlik, sağlık, ahlak, güvenlik ve refahına ilişkin iç organizasyon veya düzenini koruyan, kanunların uygulanmasını sağlayan, suçları araştıran, takip ve kovuşturmasına ilişkin görevleri yapan teşkilatıdır (05.10.2015, www.merriam-webster.com). Büyük Türkçe Sözlük’te ise polis, “şehirde kamu düzenini, huzur ve güvenliği sağlayan kuruluş, kolluk, zabıta” şeklinde tanımlanmıştır (20.09.2015, www.tdk.gov.tr).

Aydın’a göre (1996: 5), “polis” kavramı genel olarak teşkilat (örgüt, organizasyon), fonksiyon (görev, hizmet) ve personel (insan kaynağı) olmak üzere üç anlamda tanımlanabilir. Teşkilat olarak polis, kamu düzenini koruma, kollama, suç ve suçluları bulmakla görevli ve gerektiğinde zor kullanma yetkisine sahip olan ve kanunlarla verilen görevleri yapan kuruluşu anlatmaktadır (Yenisey, 1994: 1). Fonksiyon olarak polis, devletin iç güvenliğini ve asayişini sağlayan, kişilerin canlarına, mallarına gelebilecek tecavüzleri engellemeye yönelik tüm görevleri ifade etmektedir (Derdiman, 2007: 4). Personel olarak polis ise güvenlik hizmetini, geçimini sağlamak üzere meslek olarak seçen ve yürüten kişilerdir (Aydın, 1996: 6).

Polis, silahlı bir icra ve inzibat kuvvetidir (ETK, m. 4). Ayrıca polis, halkın ırzı, canı ve malı ile kamu düzeni ve güvenliğini, kişi ve konut dokunulmazlığını koruyan, kanunların eşit, adil uygulanmasını gözetken, yardım isteyenler ile yardıma muhtaç olan çocuk, engelli ve düşkünlere yardım eden, kanun ve tüzüklerle kendisine verilmiş olan görevleri yapan bir kolluk gücüdür (PVSK, m. 1). AB’nin ortak polis tanımı, “toplumda insan haklarına saygı göstererek asayişini sağlayan ve halkın güvenliğini koruyan kamu

görevlisi” şeklindedir (Kızılkaya ve Sönmez, 2002: 12). Avrupa Polis Etiği Kuralları’na (APEK) göre polis, toplumda kamu huzurunu, düzenini ve hukukun üstünlüğünü sağlayan, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde (AİHS) yer alan kişilerin temel hak ve özgürlüklerini koruyan ve saygı gösteren, suçu önleyen ve suçla mücadele eden, halka yardım eden bir teşkilatlanmadır (Cerrah, 2008a: 55). Bu ifadeler, PVSK’daki tanımlamalarla koşutluk göstermektedir.

5.3.2.1.(2). Polis Teşkilatının Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de modern anlamda polisin temelini oluşturan ilk düzenleme, Sultan Abdülmecit zamanında 20 Mart 1845 tarihinde çıkarılan 17 maddelik Polis Nizamnamesi’dir. Bu nizamname, “polis” adı ile ilk kez bir kurumsallaşma öngörmesi bakımından önem taşımaktadır (Birinci, 1999: 10). Bu Nizamname’nin 1800 tarihli Paris Emniyet Müdürü’nün görevlerini düzenleyen kararnameden ilham alınarak hazırlandığı değerlendirilmektedir (Bilgiç ve Karakaya, 2002: 177). Nizamnameden bir yıl sonra 1846 yılında zabıta hizmetlerindeki yönetim karışıklığını önlemek ve birliği sağlamak üzere “Zaptiye Müşirliği” kurulmuştur. Böylece hem İstanbul hem de diğer şehirlerdeki güvenlik işleri, Zaptiye Müşirliği tarafından yürütülmüş ve bu makam, teftiş memurları ile polis ve jandarma teşkilatlarının bağlı olduğu tek makam olmuştur (Karaman, 2006: 5).

1879’da kolluk hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde Zaptiye Müşirliği’nin yerine Zaptiye Nezareti kurulmuştur (Akbulut, 1995: 33). Zaptiye Nezareti, kaldırıldığı 22 Temmuz 1909 tarihine kadar bugünkü Emniyet Genel Müdürlüğü görevlerini yürütmüştür. Nezaret sadece İstanbul’un güvenliğinden sorumlu tutulurken, vilayetlerde kolluk hizmetleri seraskerliğe bağlı kalmıştır. Daha sonraları ise Nezaret teşkilatı tüm illerde yetkili kılınmıştır. 1881’de İstanbul’un genel güvenlik ve asayişinden sorumlu Asakir-i Zaptiye Teşkilatı kaldırılarak yerine polis teşkilatı kurulmuş ve bu durum 1885’ten itibaren tüm taşraya da yaygınlaştırılmıştır. Bu çerçevede 1894’te 15 vilayette polis teşkilatının kurulduğu görülmektedir. Yine 1898’de İstanbul’da sivil polis, polis müfettişliği ve süvari polisi; 1899’da da deniz polisi faaliyette bulunmaya başlamıştır (Yaşar, 2005: 9-10).

1881 yılında fiilen kurulmuş olan Polis Teşkilatı’nın görev ve yetkilerini belirleyen ilk hukuksal metin, 6 Aralık 1896’da çıkarılan “Asayiş Vazifesiyle Mükellef Olanların Nizamiye ve Jandarma Asakiri Şahanesiyle Polis Memurlarının Sureti Hareketine Dair Talimat”tır. Bu talimata göre, polisin görev ve yetkileri 16 maddede sıralanmıştır (Yaşar, 2005: 10). Bu düzenlemeden sonra gerçek anlamda, polis teşkilatının örgütlenmesini, özlük iş ve işlemlerini, görev ve yetkilerini düzenleyen 19 Nisan 1907 tarihli Polis Nizamnamesi yayınlanmıştır. Oldukça kapsamlı olan bu Nizamname, 167 maddeden oluşmuştur. Nizamnameye göre polisin görevleri; önleyici zabıta hizmetleri, siyasi zabıta hizmetleri ve adli zabıta hizmetleri olarak ifade edilmiş ve polisler; serkomiser, ikinci komiser, üçüncü komiser, komiser muavini ve polis memuru olarak beş sınıfa ayrılmışlardır (Kızılkaya ve Sönmez, 2002: 11).

1909’da “İstanbul Vilayeti ve Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti Teşkilatına Dair Kanun” ile Zaptiye Nezareti kaldırılarak yerine Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti kurulmuş ve bu kuruluş doğrudan Dahiliye Nezaretine bağlanmıştır. Ayrıca 1911’de çıkarılan bir kanun ile İstanbul’un kolluk işleri İstanbul Polis Müdüriyeti-i Umumiyesine verilmiştir. Böylece II. Meşrutiyet’in ilanından Cumhuriyet’e kadar iç güvenlik hizmetleri; Umum Jandarma Kumandanlığı, Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti, İstanbul Polis Müdüriyeti-i Umumiyesi tarafından yürütülmüştür (Yaşar, 2005: 14).

Cumhuriyet ile birlikte idarenin her alanında olduğu gibi, polis teşkilatında da düzenlemeler yapılmıştır. 14 Mayıs 1930 tarihli 1624 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile polis teşkilatının ismi “Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü” olarak belirlenmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde polis teşkilatının örgüt ve işleyiş esasları, 1907 ve 1913 tarihli Nizamnameler ile yürütülmeye çalışılmış ancak zaman içerisinde bu nizamnamelerin yetersizliği görülerek, 30 Haziran 1930 tarihinde 2049 sayılı Polis Teşkilatı Kanunu ile yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bununla birlikte polis teşkilatındaki büyüme ve genişleme hızlı bir şekilde devam etmiş,

buna bağlı olarak yeni kanuni düzenlemelere gereksinim duyulmuştur. Polis teşkilatının günümüze kadar devam eden yapısının ve işleyişinin temelini oluşturan ve bazı önemli değişikliklerle birlikte hala yürürlükte olan iki önemli kanunu; 2559 sayılı PVSK, 4 Temmuz 1934’te; 3201 sayılı ETK ise, 4 Haziran 1937’de yürürlüğe girmiştir (Göksu vd., 2011: 19). Günümüzde polis teşkilatının yapı ve işleyişi ile görev ve sorumlulukları, temel olarak bu iki kanun çerçevesinde düzenlenmiştir.

5.3.2.1.(3). Polis Teşkilatının Örgüt Yapısı

Merkezi bir yapılanmaya sahip olan Türk kamu yönetimi içerisinde polis teşkilatı da, bu duruma koşut olarak merkezi bir anlayışla teşkilatlanmıştır. Merkezde Emniyet Genel Müdürlüğü olarak İçişleri Bakanlığının altında yer alan polis teşkilatı, taşrada il ve ilçe idari yapılanması içinde vali ve kaymakamlara bağlı olarak çalışmaktadır. Polisin amiri illerde valiler, ilçelerde ise kaymakamlardır.

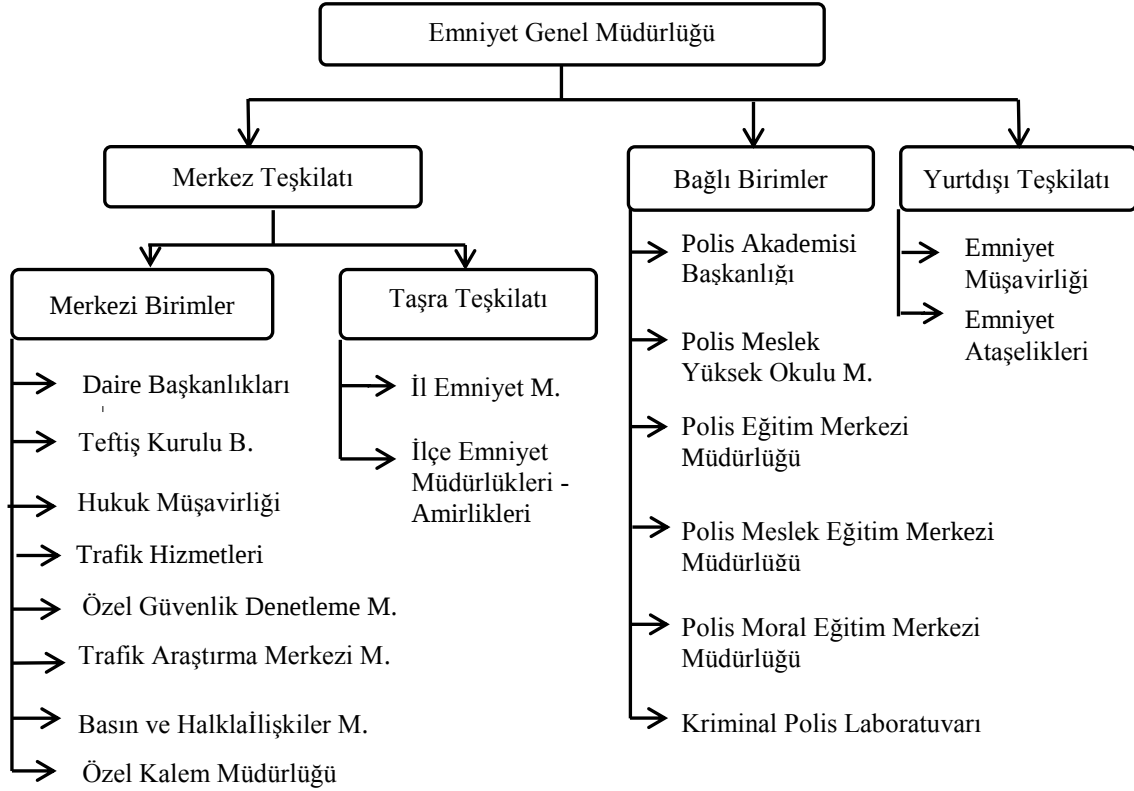
Polis teşkilatının merkez yapılanması, EGM'dir. Bu genel müdürlük, polis sorumluluk bölgesinde genel emniyet ve asayiş sağlamak, zabıtaya görev veren mevzuatı uygulamak, karayollarında trafik düzen ve güvenliğini sağlamak ve adli kolluk hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulmuştur. EGM, merkez, bağlı birimler ve yurt dışı teşkilatlarından oluşur.

Polis teşkilatının en üst düzey yöneticisi, Emniyet Genel Müdürüdür. Hizmet süresi siyasal iktidarın takdirine bağlı olan Emniyet Genel Müdürleri, üçlü kararname ile İçişleri Bakanı'nın teklifi, Başbakan'ın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanmaktadırlar. Emniyet teşkilatının tarihine bakıldığında, emniyet genel müdürlerinin genel olarak valiler arasından atandığı görülmektedir.

EGM'nin merkezi birimleri; genel müdür yardımcıları ve bunlara bağlı olan daire başkanlıkları (Asayiş, Güvenlik, İstihbarat, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele, Terörle Mücadele, Trafik Denetleme ve Uygulama Dairesi Başkanlıkları gibi) ile denetim ve danışma birimlerinden (Teftiş Kurulu Başkanlığı, Basın, Protokol ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü) oluşmaktadır (Şekil 5.3).

Polis hizmetlerinin halka yönelik en önemli görünümü taşra teşkilatı olan il ve ilçe emniyet müdürlükleri/amirlikleridir. İdari sistemimizde güvenlik hizmetlerinin taşra düzeyinde yürütülmesi görev ve sorumluluğu mülki idare amirlerine ait olmakla birlikte, mülki amirler bu görev ve sorumluluğu, illerde il emniyet müdürlükleri, ilçelerde ise ilçe emniyet müdürlükleri veya amirlikleri eliyle yürütmektedirler. Ancak emniyet ve asayiş hizmetlerinin yürütülmesini ve örgütlenmesini düzenleyen İİK ve ETK, asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde il emniyet müdürünü açıkça yetkilendiren düzenlemeler içermemektedir. Bununla birlikte, 3201 sayılı ETK'nın 36. maddesi açık bir hüküm getirerek il emniyet müdürünün il ve ilçede çalışan memurlardan bir kısmını sivil polis olarak istihdam edebileceğini belirtmiştir. Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebeti Gösterir Yönetmelik hükümlerine göre ise; il emniyet müdürü, emniyet ve asayıştan doğrudan doğruya sorumlu olan valinin icra vasıtası olup, güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde yetkili değil, görevli kılınan bir makam olarak karşımıza çıkmaktadır (Akpınar, 2011b: 6).

İl ve ilçe müdürlükleri ile ilçe emniyet amirlikleri, bulundukları ilin veya ilçenin büyüklüğü ve hizmet gereklerine göre, merkezi teşkilatta yer alan daire başkanlıklarına koşut olarak çeşitli birimlerden oluşmaktadır. Bu çerçevede merkez teşkilatındaki daire başkanlıkları ve bağlı şubeleri, illerde ve ilçelerde ayrı ayrı şube müdürlüğü ya da tek bir şube müdürlüğü veya bir şube içerisinde büro ya da kısım olarak düzenlenmiştir (Yaşar, 2005: 111).



Şekil 5.3. EGM’nin Teşkilat Yapısı (19.09.2015, www.egm.gov.tr’den yararlanılmıştır).

5.3.2.1.(4). Polis Teşkilatının Personel Yapısı

Polis teşkilatının insan kaynaklarının ana unsurunu polis memurları oluşturmaktadır. Polis memurları, çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Örneğin ETK, “silahlı icra ve inzibat kuvveti” olarak tanımladığı polisi, giyimine ve yaptığı hizmete göre iki gruba ayırarak sınıflandırmıştır (m. 4, 9):

a) Giyimine Göre Polis; ikiye ayrılmaktadır:

aa) Üniformalı Polis: Resmi kıyafetle görev yapan polistir. Vasıtalı ve vasıtasız olmak üzere ikiye ayrılır. Vasıtalı polis, atlı, bisikletli, motorlu, canlı cansız diğer araçlarla donatılan polis birimleridir.

bb) Sivil Polis: Her türlü emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan polis birimleridir.

b) Yaptığı Hizmete Göre Polis; üçe ayrılmaktadır:

aa) İdari Polis: Kamu düzeni ve güvenliğini korumakla görevli ve sorumlu olan birimlerdir.

bb) Siyasi Polis: Devletin genel güvenliğine yani ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne, anayasal düzenine ilişkin önleyici ve koruyucu hizmetleri yerine getiren birimlerdir.

cc) Adli Polis: Tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işleri yürütmek üzere EGM tarafından kadrodan ayrılan birimlerdir.

Polis teşkilatının insan kaynakları bakımından özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür (İçişleri Bakanlığı EGM, 2015: 14-16):

- Polis teşkilatının personel sayısı gün geçtikçe genişlemektedir. 2013 yılı sonu itibarıyla polis teşkilatı içerisinde yer alan 269.898 personel, ülke nüfusunun %86’sına hizmet vermektedir. Personel sayısı, 2013 yılına göre %3.3 oranında artmıştır.

- Polis teşkilatı personelinin 256.904’ü (%95) emniyet hizmetleri, 12.994’ü (%5) ise diğer hizmet sınıflarındandır. Emniyet hizmetleri sınıfına dahil olanların %11’ini polis amirleri, %88’ini polis memurları ve %1’ini ise çarşı ve mahalle bekçileri oluşturmaktadır.

- Cinsiyet bakımından, personelin %94’ü erkek, %6’sı ise bayandır.
- Personelin %89’u yüksekokul ve üniversite, %9’u lise, %2’si ise ilkokul ve ortaokul mezunudur. Polis okullarının Polis Meslek Yüksekokullarına dönüştürülmesi, polis memurlarının çalışırken yükseköğrenimlerini tamamlaması ve 4 yıllık fakülte mezunlarının POMEM’lerdeki eğitim sonrası mesleğe kabulü ile birlikte polis memurlarının eğitim seviyeleri yükselmiştir. Ayrıca emniyet teşkilatında 5.342 yüksek lisans ve 366 doktora yapmış personel bulunmaktadır.

5.3.2.1.(5). Polis Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları

EGM 2014 Yılı Faaliyet Raporu’nda, polis teşkilatının misyonu “bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve toplumun düzen içerisinde yaşamını sürdürmesi için hukuk ilkeleri içerisinde güvenlik hizmeti sunmak”; vizyonu ise “adalet ve güvenlik olgusunun tesisine katkıda bulunan, birey ve toplum odaklı proaktif polislik anlayışıyla güvenlik hizmeti sunan bir teşkilat olmak” şeklinde ifade edilmiştir (İçişleri Bakanlığı EGM, 2015: 2).

Polis teşkilatının görevlerini adli, idari ve diğer görevler şeklinde ifade etmek mümkündür. Bu üç başlık altında yer alan görevlere ilişkin iş ve işlemler için 271 kanun, 51 tüzük, 168 yönetmelik, 87 Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve 62 yönerge polise görev ve sorumluluk vermektedir (İçişleri Bakanlığı EGM, 2014: 8).

5.3.2.1.(5).(a). Adli Görevler

Polisin adli görevleri, suç soruşturmaları ile ilgilidir. İşlenmiş bir suç hakkında CMK ve diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak, suçun işlenmesi sonrasında Cumhuriyet savcılarının emirleri doğrultusunda suç soruşturmasını yürüterek, şüpheli ve suç delillerini yargı mercilerine teslim etmek, polisin temel adli görevidir.

Suç soruşturmaları, ETK’da yer alan temel ilkelere uygun olarak, yetkili adli makamların emir ve talimatları doğrultusunda adli polis tarafından yürütülür. Adli polis, en az tam teşekküllü bir polis karakolu olan yerlerde adli işlerle uğraşmak üzere, EGM kadrosundan ayrılan görevlilerden oluşur. Karakol belli bir düzeyde teşkilatlanmaya sahip değilse, mevcut personelin bir kısmı bu görevde çalıştırılır. İdari polis, adli polise gerekli hallerde veya savcının isteği üzerine yardımda bulunmak zorundadır. İdari polis, adli polisi ilgilendiren bir olayla karşılaştığında, adli polisin görevini yerine getirmekle birlikte, olaya ilişkin adli polisi haberdar eder ve onlara işi devreder. Adli ve idari polisin görevlerini teorik olarak birbirinden ayırmak mümkün olmakla birlikte, uygulamada bu görevlerin sınırlarını kesin olarak belirlemek mümkün değildir (21.09.2015, www.egm.gov.tr).

5.3.2.1.(5).(b). İdari Görevler

Polisin idari görevleri şu başlıklar altında toplanabilir (22.09.2015, www.egm.gov.tr):

- a) Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin ortaya çıkmasından önce, bu hareketleri kanuni sınırlar içerisinde engellemek.
- b) Kamu düzeni ve güvenliğini korumak; bu kapsamda toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin, grevlerin kanun içinde devamını sağlamak.
- c) Halkın can ve malı ile konut dokunulmazlığını sağlamak.
- ç) Yaşlılara, muhtaçlara, engellilere, güçsüzlere, hastalara ve çocuklara yardım etmek.

Kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili kanun, nizam ve emirlerin yapılmasını sağlayan, suçun oluşmasından önce önleyici tedbirler alan polise, “idari polis” denir. İdari polis, yukarıda belirtilen önleyici, koruyucu ve yardım edici görevleri yapmak için suç oluşturan etkenleri dikkate alarak, o mahalde merkez, karakol, nokta, devriye ve motorlu ekipler kurar. Yurt içine zararlı kişi ve maddelerin girmemesi için giriş kapılarında gerekli kontrolleri yapar, umuma açık yerlerde suçların oluşmaması için

tedbirler alır. Ruhsatsız silahları yakalamak için aramalar yapar, genel ahlaka uygun olmayan hareketleri önler. Açılması izne bağlı yerlerden izinsiz açılanları kapatır. Halkı rahatsız edici hareketlerin meydana gelmesini engeller. Sinema, tiyatro, stadyum gibi yerlerdeki toplu çıkışlarda suçların oluşmasını önler (Gündoğan vd., 2007: 45-62).

5.3.2.1.(5).(c). Diğer Görevler

Polis teşkilatı, adli ve idari görevlerinin dışında, çeşitli kanunlarda ayrıca belirtilmiş bazı görevleri yerine getirmekle de görevlendirilmiştir. Bu görevler; trafik düzenlemeleri yapmak, trafik güvenliğini sağlamak; pasaport, silah taşıma/bulundurma belgesi, taşıt sürücü belgesi, araç trafik ve tescil belgesi, özel güvenlik belgeleri, patlayıcı maddelerle ilgili belgeler gibi birçok konuda belgelendirme hizmetlerini yürütmek, tebligata ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek gibi görevlerdir (İçişleri Bakanlığı EGM, 2013: 12).

5.3.2.2. Jandarma Teşkilatı

5.3.2.2.(1). “Jandarma” Kavramı

Fransızca “Gendarmerie” kelimesinin Türkçedeki karşılığı “jandarma”dır. Fransız kaynaklarında jandarma “Gens” ve “D’armes” kelimelerinin birleşmesi ile meydana gelmiş olup, “silahlı adamlar” anlamına gelmektedir. XVII. Yüzyılda XIV. Lui zamanında “jandarma”, Fransa kralının muhafız bölüğünü ifade etmek için de kullanılmıştır (Akman, 1991: 59). Türkçe Büyük Sözlük’te jandarma, “vurt içinde genel güvenliği ve kamu düzenini korumakla görevli, kanun ve nizamların kovduğu hükümlerin yürütülmesini ve bunlara davanan hükümet emirlerinin yerine getirilmesini sağlayan silahlı askeri kuvvet, bu kuvvette görevli olan kimse” (20.09.2015, www.tdk.gov.tr). Günümüzde Fransa’da “Gendarmerie Nationale”, İtalya’da “Carabinieri” ve İspanya’da “Guardia Civil” olarak adlandırılan jandarma teşkilatlarının temel özelliği, kendi ülkelerinde suç önleme ve soruşturması, trafik kontrolü gibi polis faaliyetlerini ve fonksiyonlarını (Solakoğlu vd., 2015: 530) polis alanları dışında yerine getirmektir.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nda (JTGYK), “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan, diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir” (m. 3) şeklinde tanımlanmıştır. Türkiye’de genel olarak belediye sınırları dışında kalan yerler ile polis teşkilatının olmadığı alanlarda, kendisine 2803 sayılı JTGYK, 2559 sayılı PYSK ve diğer kanunlar ile verilen görevleri yerine getiren askeri güvenlik ve kolluk kuvvetine “jandarma” denilmektedir (Ertürk ve Bulut, 2012: 97). Bu tanımlamalardan da anlaşıldığı gibi jandarma, askeri bir niteliği olan kolluk gücüdür. Bu özelliği ile de polisten ayrılmaktadır.

5.3.2.2.(2). Jandarma Teşkilatının Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti’nde 1839 yılından itibaren “jandarma” kelimesine ve çeşitli “jandarma tayin kararnamele”ne rastlanılmış olması nedeniyle, Türk jandarma teşkilatının 1839 yılında kurulduğu kabul edilmekle birlikte, bunun tam tarih olarak ne zaman gerçekleştiği bilinmemektedir. Bu nedenle, kolluk hizmetlerine ilişkin düzenlemeler içeren Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi’nin kabul edildiği 14 Haziran 1869 tarihinin “14 Haziran”ı alınarak, 14 Haziran 1839 tarihi jandarma teşkilatının kuruluş günü olarak kabul edilmiştir. 1869 Nizamnamesi ile zabıta görev ve hizmetleri ile yetki ve sorumlulukları hukuki bir çerçeveye kavuşmuştur. Ardından 20 Kasım 1879’da seraskerlik makamına bağlı “Umum Jandarma Merkeziyesi” kurulmuştur. Söz konusu teşkilat, 1909’da yeniden düzenlenerek Harbiye Nezaretine bağlanmış ve Umum Jandarma Kumandanlığı adını almıştır (Göksu vd., 2011: 26-27).

Jandarma teşkilatının bugünkü hukuki çerçevesinin ilk oluşumu, 10 Haziran 1930 tarihinde çıkarılan 1706 sayılı Kanun ile sağlanmıştır. 1935’te jandarma

subaylarının Harp Okulu'nda yetiştirilmesi esası benimsenmiş, 1937'de Jandarma Teşkilat ve Vazife Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. 1939'da Jandarma Teşkilatı, sabit jandarma birlikleri, seyyar jandarma birlikleri, jandarma eğitim birlikleri ve okullar olmak üzere üç grup halinde yeniden düzenlenmiştir. 1956'da yürürlüğe giren 6815 sayılı Kanun ile bu tarihe kadar Gümrük ve Tekel Bakanlığına bağlı askeri bir kuruluş olan Gümrük Umum Kumandanlığı tarafından yürütülen sınır, kıyı ve karasularının güvenliğinden ve korunması ile gümrük bölgelerinde kaçakçılığı men ve takip etme görev ve sorumluluğu JGK'ya verilmiştir. Ancak 1982'de çıkarılan 2692 sayılı Kanun ile kıyı ve karasularının korunması görevi, SGK'ya devredilmiştir (23.09.2015, <http://www.jandarma.tsk.tr>).

1983'te 2803 sayılı JTGYK yürürlüğe girmiş, böylece jandarma teşkilatı, temel bir kanunla düzenlenmiştir. 1988'de 3497 sayılı Kanun ile kara sınırlarının korunması ve güvenliğinin sağlanması görevi KKK'ya devredilmiştir (Alpar, 2013: 94). Ancak İran ve Suriye sınırının bir kısmı ile Irak sınırının tamamının güvenlik sorumluluğu halen JGK'da bulunmaktadır (Göksu vd., 2011: 27).

5.3.2.2.(3). Jandarma Teşkilatının Örgüt Yapısı

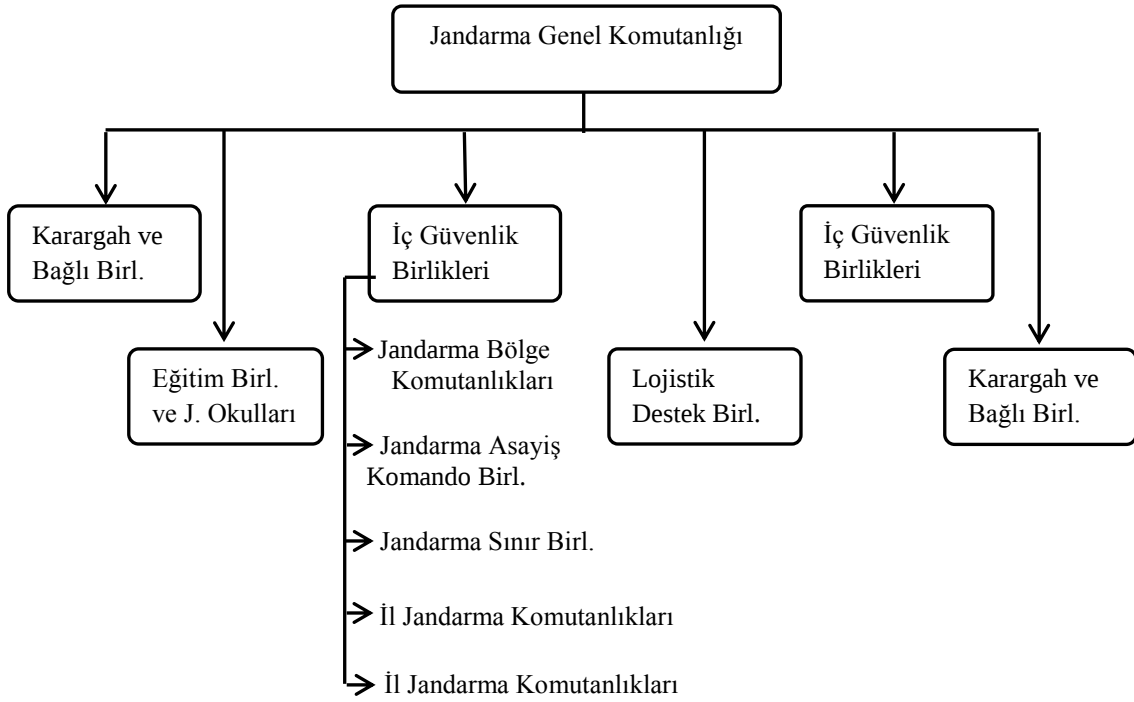
Jandarma teşkilatı, Türkiye'deki idare sistemi içerisinde kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bunun temel nedeni, jandarma teşkilatının birbirinden farklı özelliklere sahip görevleri yerine getirmesi dolayısıyla farklı kurumlarla bağlılık ilişkisi içerisinde bulunmasıdır. Diğer taraftan sivil bir hizmet alanı olan iç güvenlik alanında askeri nitelikleri ağır basan bir hukuki altyapı ve kurum kültürü ile hizmet üretilmesi, bu özgünlüğü daha da belirginleştirmektedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, askeri statülü bir kolluk birimi olan jandarma Türkiye'ye özgü bir model olmayıp, günümüzde 56 farklı ülkede askeri statülü kolluk birimi bulunmaktadır (Polat, 2013: 91).

Emniyet ve asayişin sağlanması yanı sıra çok çeşitli mevzuat ile verilen birçok görevi yerine getiren silahlı ve askeri kolluk gücü olan jandarma; TSK'nın bir parçası olup, silahlı kuvvetler ile ilgili görevleri bakımından Genel Kurmay Başkanlığına, emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi bakımından ise İçişleri Bakanlığına bağlıdır (JTGYK, m. 4). Genelkurmay Başkanlığı'na bağlılık sadece askeri görevler ile ilgili olmayıp bunun dışında, örgütlenme şekli, terfi ve sicil sistemi, personel eğitim ve öğretimi bakımından da Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır. Ayrıca mühimmat ve silah ikmali ile personel bakımından Milli Savunma Bakanlığı ile bağlantılı olan jandarma teşkilatı, adli görevlerde ise Cumhuriyet savcılarının emrinde çalışmaktadır.

Jandarmanın teşkilat yapısı Şekil 5.4.'te gösterilmiştir. Bu örgütlenme yapısı içinde dikkati çeken en önemli nokta, jandarma iç güvenlik birliklerinin içerisinde mülki idareye tabi olmayan jandarma birliklerinin var olmasıdır. Bu durum, iç güvenliğin sorumlusu olan mülki idare amirlerinin fiilen iç güvenliği yürüten bir kısım jandarma unsurları üzerinde yetki kullanamaması anlamına gelmektedir.

JGK'nın en üst amiri olan Jandarma Genel Komutanı, İçişleri Bakanına karşı sorumludur. Jandarma teşkilatının bütün iş ve işlemlerinden sorumlu olan Jandarma Genel Komutanı, MGK'nın da üyesidir. Jandarma Genel Komutanının atanması, Genelkurmay Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının önerisi, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname ile yapılmaktadır.

JGK karargahı, Jandarma Genel Komutanına jandarma birliklerinin sevk ve idaresinde yardımcı olan en üst yapıdır. Ülke genelinde meydana gelen tüm iç güvenlik olayları, bu yapı tarafından takip edilmekle birlikte olayların gelişimine koşut olarak büyük birlik görevlendirmeleri de karargah tarafından yapılmaktadır (Sarıbrahimoğlu, 2006a: 98).



Şekil 5.4. JGK’nın Teşkilat Yapısı (18.09.2015, www.jandarma.gov.tr’den yararlanılmıştır).

Emniyet ve asayiş ile görevli jandarma birliklerinin konuşlanmalarının düzenlenmesinde, zorunlu haller dışında, mülki bölümlenme esas alınır. Bu birliklerin konuş yerleri, Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir (JTGY, m. 7). Bu çerçevede, jandarma teşkilatının emniyet ve asayiş işleri ile görevli taşra teşkilatı; Jandarma Bölge Komutanlığı, İl Jandarma Komutanlığı, İlçe Jandarma Komutanlığı ve bunlara bağlı jandarma karakolları ile jandarma asayiş timlerinden oluşmaktadır. Gerek görülen yerlerde bölge komutanlıklarına veya il jandarma komutanlıklarına bağlı olarak Jandarma Özel Harekat ve Jandarma Komando Birlikleri, ilçelerde ise Jandarma Asayiş Komando Birlikleri kurulabilmektedir.

Jandarma teşkilatının taşra birimlerinin en üst basamağında jandarma bölge komutanlıkları gelmektedir. Jandarma teşkilatının sevk ve ihtiyaçları ile hizmette etkinliğini ve verimliliğini sağlamak amacıyla birden çok il jandarma komutanlığını kapsayacak şekilde jandarma bölge komutanlıkları kurulmuştur. Bu komutanlıkların en üst amiri olan jandarma bölge komutanı, bölge içinde kendisine bağlı bütün jandarma iç güvenlik birimlerinden sorumlu amiri ve komutanıdır (Akkaş, 2003: 71-72). Bölge komutanlarının başlıca görevleri; bölge komutanlığına bağlı birliklerin mülki, adli, askeri ve mesleki görevlerini tam, doğru ve zamanında yapmalarını sağlamak, bu amaçla denetleme yapmak, yanlış ve eksikliklerin nedenlerini inceleyerek gidermek ve gerektiğinde soruşturma açmak, kendi görev ve sorumluluk alanında emniyet ve asayiş sağlamak için gereken önlemleri almaktır (JTGY, m. 13). Burada dikkati çeken, JTGY’de bölge komutanlarının görev ve yetkileri belirtilirken “emniyet ve asayiş sağlamak için gereken önlemleri almak” ibaresinin kullanılmasıdır. Söz konusu yetki, sorumluluk bölgesindeki jandarma birliklerinin emniyet ve asayiş sağlaması sırasında ek kuvvet, personel ve lojistik konularında desteklenmesi için gereken önlemleri almak anlamına gelmekte olup, illerde emniyet ve asayiş sağlamak konusunda asıl yetkilinin valiler olduğunu unutmamak gerekir. Yönetmelikte de bu durumun dikkate alındığını ve “asayiş sağlamak” ifadesi yerine, “asayiş sağlamak için gerekli önlemleri almak” ifadesinin tercih edildiğini söylemek mümkündür (Çapar, 2013: 132). Buna karşılık jandarma bölge komutanlıklarının mahalli mülki amirler ile bir bağlılık ilişkisi söz konusu olmayıp, bu komutanlıklar doğrudan Jandarma Genel Komutanına bağlıdır.

Jandarma bölge komutanları, sorumluluk alanları içerisinde kuvvet kullanılmasını gerektiren olaylar meydana geldiğinde sorumlulukları altındaki kuvveti, İçişleri Bakanlığının emri ile il jandarma komutanlarının emrine verirler. Jandarma bölge komutanlıklarının emrindeki toplu kuvvetin diğer bölgelerden veya illerden gelecek kuvvetlerle desteklenmesi, Jandarma Genel Komutanının önerisi ve İçişleri Bakanının izni ile mümkündür (Akkaş, 2003: 73).

Jandarma bölge komutanlıkları, Türkiye idari sisteminde ve özellikle de iç güvenlik örgütlenmesinde kendine özgü bir teşkilatlanmadır. İdari sistemde bölge valiliği olmadığı için mülki karşılığı da olmayan bölge komutanlığı, diğer iç güvenlik teşkilatlarında bulunmayan bir örgütlenme düzeyi olduğundan “farklı bir yapılanma”dır. Jandarma bölge komutanlıklarının görev ve yetkileri, kendisine bağlı jandarma birliklerinin eğitim, lojistik ve benzeri ihtiyaçlarını karşılamak ve bu birlikleri denetlemek ile sınırlı olup, mevzuat açısından emniyet ve asayiş konusunda asli bir yetkiye sahip değildirler. Ancak uygulamada, bölge komutanlarının il jandarma komutanları üzerinde var olan disiplin ve sicil yetkileri ile askeri kurumsal kültür ve hiyerarşinin etkisi nedeniyle, jandarma bölge komutanları önemli bir güce sahiptirler. Hatta jandarma komutanları üzerindeki bu gücün emniyet ve asayişte gerçek yetki sahibi olan mülki idare amirlerinden çok daha fazla olduğunu söylemek mümkündür (Çapar, 2013: 131).

Jandarma teşkilatının yereldeki diğer örgütlenmesi, il jandarma komutanlıklarıdır. JTGY, her ilde o ilin adıyla anılan il jandarma komutanlıklarının kurulacağını ve aynı il sınırları içerisindeki İl jandarma komutanlığına bağlı jandarma iç güvenlik birliklerinin o ilin jandarmasını oluşturacağını hükme bağlamıştır (m. 3). Her ilçede de, o ilçenin adıyla anılan ilçe jandarma komutanlıkları kurulmaktadır. İl merkez ilçesinde ise il merkez jandarma komutanlığı adı ile kurulan birim, ilin diğer ilçelerine bağlı olmayan, kent merkezine bağlı bucak, kasaba ve köylerin asayişinden sorumludur. İl jandarma komutanlıkları, jandarma teşkilatının temel örgütlenmesidir. Başında genellikle “albay” düzeyinde bir komutan bulunan bu komutanlıklar, “alay” seviyesindeki askeri birliklerdir. İl jandarma komutanlıkları ve ast kademeleri olan ilçe jandarma ve karakol komutanlıkları, mülki görevlerin yürütülmesi yönünden mülki idare amirine karşı sorumludurlar (JTGYK, m. 12) ve il jandarma komutanları, il idare şube başkanı; ilçe jandarma komutanları ise ilçe idare şube başkanı konumundadırlar.

5.3.2.2.(4). Jandarma Teşkilatının Personel Yapısı

Jandarma teşkilatının personeli, subay, astsubay, uzman çavuş, erbaş ve erlerden oluşmaktadır. Ayrıca, sivil personel ve sivil işçiler de jandarma teşkilatında görev yapmaktadır.

JGK’da, Ekim 2015 itibarıyla, 32 general, 6.559 subay, 25.874 astsubay, 22.394 uzman, 22.497 uzman erbaş olmak üzere 77.356 uzman personel; 836 yedek subay, 91.060 er/erbaş olmak üzere 91.896 yükümlü personel ve 3.473 sivil memur/işçi bulunmaktadır (05.10.2015, www.tskgov.tr). Personelin oransal dağılımına bakıldığında; toplam personelin yaklaşık %45’i uzman (rütbeli-profesyonel) personelden, %53’ü yükümlü (asker) personelden ve %2’si memur/işçiden oluştuğu görülmektedir. Bu oranlara göre jandarma teşkilatı içerisinde yedek subay, er ve erbaş oranının (%53), meslek mensubu olan personelin oranından (%45) fazla olması dikkati çekmektedir.

Asteğmen ve albay rütbelerindeki subaylar ile astsubay ve uzman jandarmaların atanmaları, JGK tarafından yapılmaktadır. JGK’ya bağlı generallerin atanmaları ise JGK’nın gerekçe göstermesi, Genelkurmay Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının önerisi, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname ile gerçekleştirilmektedir. Jandarma Genel Komutanının atanması ise JTGYK uyarınca, Genelkurmay Başkanı’nın teklifi, İçişleri Bakanının önerisi, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname ile yapılmaktadır (Aksoy, 2009: 214).

JGK’nın subay ihtiyacı, Kara Harp Okulu mezunu teğmenler, dış kaynaktan temin edilen muvazzaf/sözleşmeli personel ve astsubaylıktan subaylığa geçirilen

personelden karşılanmaktadır. Bu personel, Jandarma Subay Okulunda 1 yıl süreyle eğitim aldıktan sonra, Jandarma Komando Okulunda 4 ay süre ile komando kursu görmektedir. Diğer taraftan JGK’nın astsubay ihtiyacı; lise ve dengi okul mezunlarından seçilen ve Jandarma Astsubay Meslek Yüksekokulunda öğrenim gören astsubaylardan, önlisans ve lisans düzeyinde üniversite adaylarının başvurabildiği Jandarma Astsubay Temel Kursunda öğrenim gören astsubaylardan, Jandarma Genel Komutanlığında görev yapan uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli astsubaylardan karşılanmaktadır. Uzman erbaş ihtiyacı ise, kıt’a kaynağından, terhis olmuş erbaş ve erlerden olmak üzere iki kaynaktan alınmaktadır (24.09.2015, www.jandarma.tsk.tr).

5.3.2.2.(5). Jandarma Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları

Jandarma teşkilatının görev ve sorumluluk alanı, polisin görev alanının dışında olup, bu alanlar il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir (JTGYK, m. 10).

Bir iç güvenlik birimi olan jandarma teşkilatının temel görevi, emniyet, asayiş ve kamu düzenini sağlayarak vatandaşların güvenlik ve huzurunu sağlamaktır. Bu çerçevede, jandarma teşkilatının görevleri şu şekilde sınıflandırılabilir (JTGYK, m. 7):

5.3.2.2.(5).(a). Mülki Görevler

Jandarmanın mülki görevleri, emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli önlemleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korunmalarını yapmaktır.

5.3.2.2.(5).(b). Adli Görevler

Jandarmanın adli görevleri, işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmektir. Adli kolluk görevleri kapsamında jandarma; suçluları aramak, suçluyu ortaya çıkarmak, delilleri toplamak ve adli makamlara teslim etmekle yükümlüdür.

5.3.2.2.(5).(c). Askeri Görevler

Jandarmanın askeri görevleri, askeri kanun ve nizamlar tarafından verilen görevler ile Genelkurmay Başkanlığınca verilen görevleri yapmaktır. Yoklama kaçağı, bakaya, firar, izin ve hava değişimi süresini geçirenlerin takibi, yakalanması ve sevk edilmesi, askere alınacakların çağırılması ve toplanması, seferberlik ve savaş hali ile ilgili görevler, askeri görevler arasında yer almaktadır.

5.3.2.2.(5).(ç). Diğer Görevler

Jandarmanın diğer görevleri, yukarıda belirtilen görevlerin dışında, kanun ve diğer mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi ile bunlara dayalı emir ve kararlarla verilmiş olan görevleri yapmaktır. Bu görevler arasında silah ruhsat işlemlerinin yürütülmesi, kritik bina ve tesislerin korunması gibi iş ve işlemler yer almaktadır.

5.3.2.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı

5.3.2.3.(1). “Sahil Güvenlik” Kavramı

“Sahil güvenlik” kavramı, hem denizlerde ve kıyılarda yürütülen güvenlik hizmetlerini hem de bu hizmetleri yerine getiren örgütlenmeyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Sahil güvenlik örgütleri, ülkelerin denizlerinde ve kıyılarında kanun uygulayıcı kolluk gücü, deniz yetki sahalarında menfaatlerinin koruyucusu ve denizcilerin yardımcısı olarak görülmektedir (Balkan ve Yılmaz, 2013: 209).

Sahil güvenlik, yeni bir kavram olmadığı gibi modern dünyada ortaya çıkmış bir güç de değildir. Sahil güvenlik, tarihsel süreç içerisinde ulusal bir otorite veya deniz sahasında görevli bir kurum olarak dönüşüm geçirmiş bir örgütlenmeyi ifade etmektedir (Paleri, 2009: 49). Nitekim küreselleşmenin yoğunlaşması, dünya ticaretinin değişimi, teknolojinin gelişmesi, kıt kaynaklar için rekabetin artması, denizlerin insan kaçakçılığı, uyuşturucu gibi kanuna aykırı faaliyetler için kullanımı (US Department of Homeland Security, 2011: 3), sahil güvenlik örgütlerinin önemini daha da arttırmıştır. Bu gelişmelere koşut olarak sahil güvenlik örgütleri; arama-kurtarma faaliyetlerinin yürütülmesi, deniz sahası, liman, su yolları ve kıyı güvenliğinin sağlanması, insan kaçakçılığı ve uyuşturucu ticaretinin önlenmesi, deniz sahasının çevresel korunması gibi çeşitli birçok role ve operasyonel görevlere sahip olmuştur (US Department of Homeland Security, 2013: 3).

5.3.2.3.(2). Sahil Güvenlik Teşkilatının Tarihsel Gelişimi

Polis ve jandarma teşkilatlarına göre daha yeni bir teşkilatlanma olan sahil güvenlik teşkilatının kuruluş çalışmaları, 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanmaktadır. Bu dönemde Hazineye bağlı Taşra Gümrük İdareleri tarafından yerine getirilen kıyıların korunması, kaçakçılığın önlenmesi ve izlenmesi görevleri; bu idareler arasında herhangi bir irtibat bulunmaması ve yapısal dağınıklık nedeniyle etkin bir şekilde icra edilememiştir. Gümrüklerin bu durumdan kurtarılması amacıyla yapılan çalışmalar sonucunda 1859’da Taşra Gümrük İdareleri, İstanbul Emtia Gümrük Eminliğine bağlanmıştır. 1861’de bu kurumun adı “Rüsumat Emaneti “ olarak değiştirilmiş ve bu teşkilatın bünyesinde çalışan bir “Gümrük Muhafaza Teşkilatı” kurulmuştur. 1886’da ise deniz hudutlarımızdaki güvenlik ve sahil muhafaza hizmetlerini yürütmek amacıyla, jandarma teşkilatına bağlı olan “Kordon Bölükleri” oluşturulmuştur (Göksu vd., 2011: 30).

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde, gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesinin temini ve deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın izlenmesi, araştırılması, önlenmesi ve karasularımızın güvenliğinin sağlanması amacıyla, 27 Temmuz 1931 tarihli 1841 sayılı Kanun ile güney sınırlarımızda, yarı askeri bir niteliğe sahip “Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı” kurulmuştur. Bu Kumandanlık, 1932’den itibaren 1917 sayılı Kanun gereği Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görevine devam etmiştir. 1936’da 3015 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığının emrindeki deniz teşkilatına, askeri bir nitelik kazandırılmış ve karasularımızda güvenlik ve emniyetin sağlanması görevi bu teşkilata verilmiştir. Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı, görev yönünden Gümrük ve Tekel Bakanlığına, deniz hudutlarının güvenliği ve personelin eğitimi bakımından Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak 1956’ya kadar faaliyetlerini sürdürmüştür. 16 Temmuz 1956’da kabul edilen 6815 sayılı Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dahiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle sınır, kıyı ve karasularımızın korunması ve güvenliği ile kaçakçılığın önlenmesi ve takibi sorumluluğu İçişleri Bakanlığına devredilerek bağlı bulunan JGK emrine verilmiş ve Gümrük Muhafaza ve Umum Kumandanlığının hukuki varlığı sona erdirilmiştir (24.09.2015, www.sgk.tsk.tr).

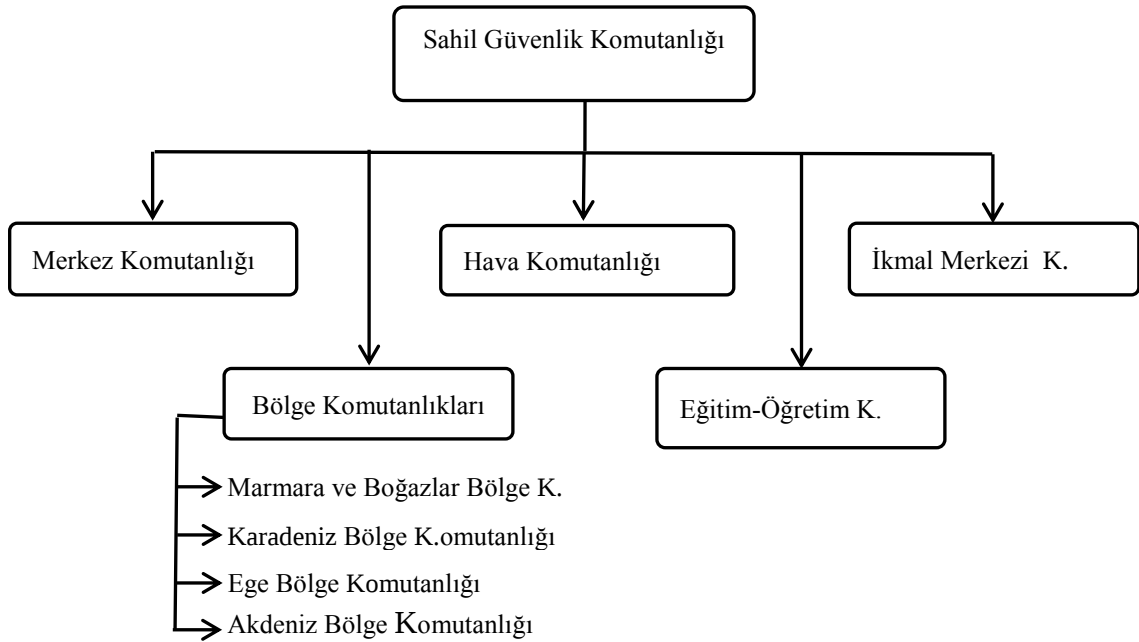
09.07.1982 tarihinde kabul edilen 2692 sayılı Kanun ile SGK kurulmuştur. Bu değişiklik ile birlikte JGK’ya bağlı olan Jandarma Deniz Bölge Komutanlıkları, SGK emrine verilmiş ve Karadeniz, Ege Deniz ve Akdeniz Komutanlıkları adını almışlardır. 10.09.1982 tarihinden itibaren fiilen görev yapan SGK, 1985 yılına kadar JGK’ya bağlı olarak hizmet vermiş, 01.01.1985 tarihinden itibaren ise İçişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır. Nihayet 24.06.2003 tarihinde 2692 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle SGK, TSK’ya bağlı kuvvet komutanlıkları ve JGK gibi ayrı bir yapıya kavuşturulmuştur (SGK Genel Sekreterliği, 1992: 234).

5.3.2.3.(3). Sahil Güvenlik Teşkilatının Örgüt Yapısı

Sahil güvenlik teşkilatının merkezi örgütlenmesini, Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu (SGKK) ile düzenlenen SGK oluşturmaktadır. Buna göre SGK, TSK’nın kadro ve kuruluşu içerisinde, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlı olmakla birlikte olağanüstü haller ve savaş halinde DKK emrine girecek olan silahlı bir güvenlik kuvveti olarak, Türkiye’nin tüm sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, devletin tasarrufundaki ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenliği ve denetimi altında bulunan tüm deniz alanlarında faaliyetlerini sürdüren bir iç güvenlik birimidir (SGKK, m.1, 2).

SGK’nın görev alanları, üsleri, yerleşme yerleri Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca belirlenmektedir (SGKK, m. 3). SGK, Ankara’daki merkez karargahının yanı sıra Marmara ve Boğazlar, Karadeniz, Ege, Akdeniz Bölge Komutanlıkları olmak üzere 4 bölge komutanlığı, Hava Komutanlığı, Eğitim ve Öğretim Komutanlığı ve İkmal Merkez Komutanlığı olmak üzere 7 komutanlık olarak örgütlenmiştir. 4 bölge komutanlığının emrinde grup komutanlıkları, bu grup komutanlıklarının emrinde ise bot komutanlıkları görev yapmaktadır (Şekil 5.5.).

2003 yılında 2692 sayılı SGKK’da yapılan değişiklik ile personel bakımından DKK’ya bağlılığı kaldırılıp bağımsız bir yapıya kavuşturulan SGK’nın en üst amiri, tümamiral seviyesindeki bir komutandır. Sahil Güvenlik Komutanı, Deniz Kuvvetleri Komutanının lüzum göstermesi, Genelkurmay Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının önerisi, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı müşterek kararname ile atanmaktadır (SGKK, m. 8).



Şekil 5.5. SGK’nın Teşkilat Yapısı (24.09.2015, www.sgk.gov.tr’den yararlanılmıştır).

5.3.2.3.(4). Sahil Güvenlik Teşkilatının Personel Yapısı

SGK personeli TSK kadroları içinde gösterilir; bu nedenle bu personel, 211 sayılı Askeri İç Hizmet Kanunu ile 926 sayılı TSK Personel Kanunu hükümlerine göre görev yapar (Akay, 2009a: 168).

SGK'nın insan kaynağı, Jandarma Komutanlığında olduğu gibi, subay, astsubay, uzman erbaş ve erlerden oluşmakta olup, ayrıca sivil personel ve işçiler de SGK'da görev yapmaktadırlar.

2015 yılı itibariyle SGK'da 1 amiral, 663 subay, 1.587 astsubay, 673 uzman erbaş, 38 sözleşmeli er/erbaş olmak üzere toplam 2.962 uzman (profesyonel) personel, 17 yedek subay, 1.617 er/erbaş olmak üzere toplam 1.634 yükümlü personel, 918 sivil memur/işçi bulunmaktadır (05.10.2015, www.tsk.gov.tr). Personelin oransal dağılımına bakıldığında, yedek subay, er ve erbaş oranının (% 30) yüksek olmakla birlikte, uzman (profesyonel) personelin oranının (% 54) daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, SGK'da, jandarma teşkilatına göre daha fazla uzman personel istihdamının sağlandığını göstermektedir.

SGK'nın subay ihtiyacı, Deniz Harp Okulu mezunlarından, üniversite mezunu olan (dış kaynaktan) muvazzaf/sözleşmeli personel alımından ve sözleşmeli subay alımından karşılanmaktadır. SGK'nın astsubay ihtiyacı ise, lise ve dengi okul mezunlarından seçilen ve Kara, Hava, Deniz Astsubay Meslek Yüksekokullarında öğrenim gören astsubaylar ile "Temel Askerlik ve Astsubaylık Nosyonu Kazandırma Eğitimi"nden geçirilen sözleşmeli astsubaylardan karşılanmaktadır. Uzman erbaş ihtiyacı ise kıta kaynağından ve terhis olmuş erbaş ve erlerden olmak üzere iki kaynaktan sınav yapılarak karşılanmaktadır (25.09.2015, www.sgk.tsk.tr).

5.3.2.3.(5). Sahil Güvenlik Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları

SGK'nın görev ve yetki alanı, Türkiye devletinin bütün sahilleri, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazları, liman ve körfezleri, karasuları, devletin tasarrufundaki ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına göre egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarıdır (SGKK, m. 4).

SGK'nın misyonu, deniz yetki alanlarında ulusal ve uluslararası hukuku etkin kılmak, can ve mal güvenliğini sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede denizlerde genel kolluk kuvveti olarak görev ve yetkilere sahip olan SGK'nın iç güvenlikle ilgili başlıca görevleri şunlardır (26.09.2015, www.sgk.tsk.tr):

- a) Sahil ve karasularını korumak ve güvenliğini sağlamak.
- b) Denizlerde can ve mal güvenliğini sağlamak.
- c) Denizlerde ve kıyılarda, başıboş mayın, patlayıcı madde ve şüpheli cisimlerin görülmesi halinde gerekli önlemleri almak ve ilgili makamlara iletmek.
- ç) Fenerler, şamandıralar ve transitler gibi deniz seyir yardımcılarının çalışma durumlarını takip etmek, görülen aksaklıkları ilgili makamlara bildirmek
- d) Karasularımıza giren mültecileri, varsa silah ve mühimmattan arındırdıktan sonra ilgili makamlara teslim etmek.
- e) Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık faaliyetini önlemek.
- f) Gemi ve diğer deniz araçlarının telsiz, pasaport, demirleme, bağlama, avlanma, dalgıçlık ve bayrak çekme ile ilgili kanunlarda belirtilen hükümlere aykırı eylemlerini önlemek.
- g) Su ürünleri avcılığını denetlemek.
- h) Deniz kirliliğini önlemek amacıyla denetimler yapmak.
- ı) Su altı dalışlarını denetleyerek, eski eser kaçakçılığına engel olmak.
- i) Türkiye'nin arama-kurtarma sahasında arama ve kurtarma görevlerini yerine getirmek.
- j) Yat turizmi faaliyetlerini denetlemek.

SGK personeli, çeşitli mevzuat hükümleri ile verilen bu görevlerin yapılmasında silah kullanma yetkisi dahil kanunların diğer güvenlik birimlerine tanıdığı bütün hak ve yetkilere sahiptirler.

5.4. Türkiye'de İç Güvenlik Yönetiminde Karşılaşılan Sorunlar

Bu kısımda, iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan belli başlı sorunlar üzerinde durulacaktır. Bu sorunları, çok başlı örgütlenme, koordinasyon ve işbirliği sorunu;

asker-sivil karma yapı ve sivil otoriteye bağlılık sorunu; personel yönetimine ilişkin sorunlar; halka hesap verebilirlik sorunu şeklinde sıralamamız mümkündür.

5.4.1. Çok Başlı Örgütlenme, Koordinasyon ve İşbirliği Sorunu

Türkiye’de iç güvenlik hizmetleri, polis, jandarma ve sahil güvenlik olmak üzere üç farklı örgüt tarafından yerine getirilmektedir. Merkezde İçişleri Bakanlığına bağlı birimler olarak EGM, JGK ve SGK şeklinde örgütlenen iç güvenlik yönetimi, il ve ilçelerde vali ve kaymakamlara bağlı il/ilçe emniyet müdürlükleri/amirlikleri, il/ilçe jandarma komutanlıkları ve sahil güvenlik bölge komutanlıkları şeklinde örgütlenmiştir. Bu üçlü örgütlenmede, yerleşim yerinin niteliği esas ölçüt olarak belirlenmiştir. Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı, polisin görev alanının dışı olup, bu yerler il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan ve polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir (JTGYK, m. 10). Dolayısıyla esas olarak il ve ilçe belediye sınırları içinde polis, bu sınırlar dışında ise jandarma iç güvenlik hizmetlerinden sorumludur. Bunun dışında, Türkiye’nin tüm sahillerinde, Marmara Denizi ile İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerde, karasularında, Türkiye’nin egemenlik ve denetimi altında olan deniz alanlarında ise sahil güvenlik, iç güvenlik konusunda yetkilidir (SGKK, m. 1).

İç güvenlik yönetimindeki polis-jandarma-sahil güvenlik şeklindeki bu “çok başlı” yapının yol açtığı en önemli sorun, bu farklı birimler arasında “koordinasyonunun sağlanması” sorunudur. Mevzuatta iç güvenlik teşkilatları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik birtakım mekanizmalar öngörülmüş olmakla birlikte, uygulamada bu mekanizmaların yeteri düzeyde bir koordinasyon sağladığını söylememiz pek de mümkün değildir.

İç güvenlik birimleri arasındaki koordinasyonun sağlanmasına yönelik mekanizmaların en önemlisi, “asayiş saati” uygulamasıdır. Bu uygulama, Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebeti Gösterir Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, bütün Türkiye’de her gün saat 11.00, emniyet ve asayiş saatidir (m. 4). Aslında bu saatte yapılan toplantılar, jandarma komutanları ve emniyet müdürlerinin 24 saat içerisinde kendi görev alanlarında meydana gelen olayları ve aldıkları haber ve bilgileri, bunlara karşı alınan veya alınması gerekli olan önlemleri ve teklifleri valilere; valilerin de emir ve talimatlarını jandarma komutanları ve emniyet müdürlerine ilettikleri, jandarma ve polis teşkilatlarının birbirlerinin sorumluluk alanlarında meydana gelen veya meydana gelmesi muhtemel olaylardan haberdar oldukları; kısacası yerel düzeyde iç güvenlik yönetiminde koordinasyonunun sağlandığı asayiş ve güvenlik toplantılarıdır. Etkin ve ciddi bir şekilde yapılması halinde bu toplantılar, iç güvenlik yönetiminde yerel düzeyde özellikle jandarma ve polis teşkilatları arasında koordinasyonun sağlanmasına ciddi katkılar sunabilmektedir.

İç güvenlik birimleri arasındaki bir diğer koordinasyon aracı ise, “vukuat raporları”dır. İl ve ilçelerdeki polis ve jandarma birimleri, her gün hazırlayacakları vukuat raporlarını mahalli mülki amire ve birbirlerine bilgi ve koordinasyon amacı ile gönderirler. Bu vukuat raporlarında polis ve jandarma teşkilatlarının her birinin kendi görev ve sorumluluk alanında 24 saat içerisinde meydana gelen emniyet ve asayiş olayları, olayların meydana geliş şekli, faillerin kimlikleri, ele geçirilen suç aletleri ve olayın faillerinin yakalanıp yakalanmadığı gibi bilgiler yer alır. Bu vukuat raporları sayesinde il ve ilçe düzeyinde polis ve jandarma teşkilatları birbirlerinin sorumluluk alanlarında suç ve suçlular ile kamu düzeni ve güvenliğine yönelik olaylar hakkında karşılıklı bilgi sahibi olabilmektedirler.

Görüldüğü gibi gerek “asayiş saati” gerekse “vukuat raporları” uygulamaları, özellikle yerel düzeyde polis ve jandarma teşkilatlarının birbirlerinin yaptıkları iş ve işlemlerden haberdar olmaları ve söz konusu iş ve işlemleri koordinasyon içerisinde sürdürmeleri bakımından önemli mekanizmalardır. Ancak söz konusu uygulamalara kanuni olarak sahil güvenlik teşkilatının dahil edilmemiş olması ve uygulamada kurumsal tutuculuktan kaynaklanan bilgi ve istihbarat paylaşımı sorunları, iç güvenlik birimleri arasında gerçek bir koordinasyonun sağlanmasını engellemektedir.

İç güvenlik yönetimindeki “polis-jandarma-sahil güvenlik” şeklindeki bu çok başlı yapının ortaya çıkardığı diğer bir sorun, iç güvenlik teşkilatlarının birbirlerinin sorumluluk alanlarında görev yürütmeleri halinde ortaya çıkmaktadır. Görev ve sorumluluk alanları, çeşitli hukuki düzenlemeler ile belirlenmiş olsa da bazı durumlarda, iç güvenlik birimleri birbirlerinin sorumluluk alanlarında çalışmak zorunda kalabilmektedirler. Polis ve jandarmanın birbirlerinin görev ve sorumluluk alanlarında görev yapabilmeleri, JTGYK’da düzenlenmiştir. Buna göre polis ya da jandarma, kendi sorumluluk alanlarında yetersiz kalmaları ya da kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mülki idare amirleri tarafından birbirlerinin sorumluluk alanlarında geçici olarak görevlendirilebilmektedirler (m. 10). Bu görevlendirmenin ne kadar süreceği belirtilmemiş olmakla birlikte, bu sürenin tehlikenin büyüklüğü ve süresine göre mülki idare amirleri tarafından takdir edilmesi uygun olacaktır. Kanun, polis ve jandarmanın birbirlerinin görev alanlarında görevlendirilmelerinin tek ölçüsünü “bir suç veya olayla mücadelede yetersiz olma” olarak belirlemiştir. Dolayısıyla başka bir nedenle ya da değerlendirme ile, örneğin bu birimlerden birine “güvenmeme” gerekçesi ile bu iki birimin birbirlerinin görev alanlarında görevlendirilmelerinin kanuni dayanağı bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2006a: 186).

JTGYY’ye göre jandarmanın polis, polisin ise jandarma alanında görevlendirilmesi durumunda yapacağı yardım, belirli bir bölgede emniyet ve asayiş hizmetlerini üzerine almak, devriyeler gezdirmek ve toplu kuvvet sevk etmek şeklinde sınırlandırılmıştır (m. 154). Dolayısıyla, jandarma ya da polisin bu sınırlamaları aşan bir şekilde hareket etmesi de mümkün değildir.

İç güvenlik teşkilatlarının birbirlerinin sorumluluk alanlarında görev yapmalarının diğer bir yolu da “acele haller” ile “suçüstü hali”dir. Sahil güvenlik birimleri, suçun denizde başlayıp karada da sürmesi ya da suçluların karaya geçiş yapması hallerinde, yetkili güvenlik birimi olaya el koyuncaya kadar suç delillerinin kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla yetkilerini karada da sürdürürler. Ancak bu durum hakkında mülki idare amirine bilgi vermek zorundadırlar (SGKK, m. 5). Herhangi bir suçla karşılaşan jandarma birimleri de, polis bulunmaması halinde olaya müdahale etmek, polise haber vermek ve polisin istemi üzerine gerekli yardımı yapmakla yükümlüdürler. Bu gibi durumlarda jandarma, polisin gelmesine kadar olay yerinde soruşturma yapamaz, durumu olduğu gibi korur ve delillerin kaybolmaması için gereken önlemleri alır. Jandarma birimleri ancak polisin gelmesinin gecikmesi halinde soruşturma yapabilirler ve soruşturma evrakını, talep olup olmasına bakmaksızın ilgili polis makamlarına gönderirler. Zorunlu durumlarda polis de, jandarmanın sorumluluk alanında benzer şekilde hareket edebilmektedir (JTGY, m. 154).

Polis ve jandarmanın birbirlerinin sorumluluk alanlarında görev yapmalarını mümkün kılan bu düzenlemeler nedeniyle bazen jandarmanın fiili durumlar oluşturarak polis sorumluluk bölgesinde faaliyet göstermesi, takip ve istihbarat yapması, keyfi durum ve uygulamalara yol açmakta, örtülü devlet politikalarını ve operasyonlarını yaygınlaştırıp olağanlaştırmakta, askeri alanın genişlemesine ve askeri eylemlerin özerkleşmesine zemin hazırlamaktadır (Akay, 2009b: 19). Bu ise, iç güvenlik teşkilatları arasında yetki ve görev paylaşımında karmaşaya ve hizmetin yürütülmesinde aksamalara neden olmaktadır.

5.4.2. Asker-Sivil Karma Yapı ve Sivil Otoriteye Bağlılık Sorunu

Türkiye’de iç güvenlik yönetimi içerisinde yer alan jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları, geleneksel olarak askeri örgütlenme, hiyerarşi ve kurumsal kültür anlayışına sahiptirler. Bu durum gerçekte sivil bir alan olan iç güvenlik yönetiminde, askeri niteliği ağır basan kurumların da yer alması nedeniyle, asker-sivil bir karma yapının varlığına işaret etmektedir. Bu durum özellikle jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları bakımından sivil otoriteye, bir başka deyişle merkezde İçişleri Bakanına, illerde valilere ve ilçelerde kaymakamlara, bağlılık sorununa yol açmasıdır. İç güvenlik teşkilatının sivil otoriteye tam bağlı olması, bu teşkilatın genel olarak yönetilmesinden, iç güvenlik stratejilerinin oluşturulmasından, iç güvenlikle ilgili genel durum değerlendirmelerinin yapılmasından

ve bu teşkilatın siyasi sonuç doğuran faaliyetlerinden siyasilerin (Özer, 2012: 171-172) ve sivil bürokrasinin sorumlu olması anlamına gelir. Sivil otoriteye bağlılık sorunu özellikle, “örgütsel bağlılık”, “kuruluş” ve “personel işlemleri” konularında ortaya çıkmaktadır:

JTGKY'nın, bağlılığı düzenleyen 4. maddesinde, jandarmanın emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası bakımından İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu belirtilmişse de, silahlı kuvvetlerle ilgi görevler, eğitim ve öğretim bakımından Genelkurmay Başkanlığına bağlı olduğu ve TSK'nın bir parçası olduğu da açıkça ifade edilmiştir. Diğer taraftan SGK'nın kuruluşunu, görev ve yetkilerini düzenleyen kanuna göre komutanlık, TSK'nın kadro ve kuruluşu içerisinde olup, yalnızca barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. SGK, olağanüstü durumlarda Genelkurmay Başkanı'nın isteği üzerine, bir kısmı ya da tümü ile DKK'nın emrine verilmekte; savaş halinde ise tümü ile doğrudan doğruya DKK emrine girmektedir. Bu hallerde SGK'ya verilen görevlerin yerine getirilmesi sorumluluğu da bir kısmı ya da tümü ile DKK'ya geçmektedir (SGKK, m. 2).

Kuruluş bakımından da, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının sivil otoriteye bağlılığının sorunlu olduğu görülmektedir. JGK'nın kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, Genelkurmay Başkanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca düzenlenmektedir (JTGYK, m. 5). Benzer bir düzenleme SGKK'da da yer almaktadır. Buna göre, SGK'nın görev alanları, üsleri, yerleşme yerleri Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca belirlenmektedir (SGKK, m. 3). Ancak uygulamada kuruluş ve görev alanlarının belirlenmesinde asıl belirleyici kurum, İçişleri Bakanlığı değil, Genelkurmay Başkanlığıdır.

Gerek jandarma gerekse sahil güvenlik teşkilatı personelinin (subay ve astsubaylarının) alım ve yetiştirilmeleri ile tayin, terfi, izin, sicil, ödül gibi iş ve işlemlerinin 926 sayılı TSK Personel Kanunu'na göre yürütülmesi de, bu kurumların askeri bağlılıklarını ortaya koymaktadır. Nitekim bu iki kurumun personel konularındaki sivil otoriteye bağlılık sorunu, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının özellikle rütbeli kadrolarının atanması usulünde de açıkça görülmektedir. Buna göre jandarmada; asteğmen-albay rütbelerindeki subaylar ile astsubay ve uzman jandarmaların atanmaları, Jandarma Genel Komutanı'nca; generallerin atanmaları, Jandarma Genel Komutanının lüzum görmesi, Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, İçişleri Bakanı'nın önerisi, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı müşterek kararname ile; Jandarma Genel Komutanı'nın atanması ise Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, İçişleri Bakanı'nın önerisi, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı müşterek kararname ile yapılmaktadır (JTGYK, m. 14).

SGK bakımından ise, asteğmen-albay rütbelerindeki subayların, astsubayların, uzman erbaşların ve sözleşmeli erbaş ve erlerin atanmaları ile erbaş ve erlerin dağıtımları, SGK tarafından; amirallerin atanması, 926 sayılı TSK Personel Kanunu hükümlerine göre; Sahil Güvenlik Komutanının atanması ise, Deniz Kuvvetleri Komutanının lüzum görmesi, Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, İçişleri Bakanının önerisi, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı müşterek kararname ile yapılmaktadır (SGKK, m. 8).

Jandarmada generallerin ve Jandarma Genel Komutanının, sahil güvenlikle ise amirallerin ve Sahil Güvenlik Komutanının atanmasında, Genelkurmay Başkanı'nın teklifi üzerine, İçişleri Bakanının öneri işlemini yapmadığı takdirde, Genelkurmay Başkanı'nın, talebini yazı ile Başbakana göndermesi ve Başbakanın kararını yazı ile İçişleri Bakanına bildirmesi öngörülmüştür (JTGYK, m. 14; SGKK, m. 8). Bu durum, jandarma ve sahil güvenliğin gerçekte bağlı olduğu sivil otorite olan İçişleri Bakanının takdir yetkisinin sınırlandırılması anlamına gelmektedir.

27.03.2015 tarihinde kabul edilen 6638 sayılı Polis Vazife Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile jandarma teşkilatında müşterek kararname ile atanan generaller dışındaki daire başkanları ile il ve ilçe jandarma komutanlarını ve sahil güvenlik teşkilatında amiraller haricinde SGK kurmay başkanı ve SGK karargahında görevli başkanlar ile bölge komutanlarını atama yetkisinin İçişleri Bakanlığına

birakılması, askeri nitelikte olmayan görevleri ile ilgili işledikleri iddia edilen bir suç nedeniyle görevine devam etmesinde sakınca görülen jandarma ve sahil güvenlik personelinin İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmesi, il jandarma komutanı hariç olmak üzere il jandarma komutanlıklarında görevli personelin vali tarafından da görevden uzaklaştırılabilmesi, jandarmanın ve sahil güvenlik teşkilatının askeri görevleri dışındaki diğer görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerinin İçişleri Bakanlığı, valiler ve kendi amirleri tarafından denetlenmesi ve teftiş edilmesi, il jandarma komutanı ile merkez ilçe jandarma komutanı hakkında il valisince, ilçe jandarma komutanı hakkında kaymakamın değerlendirmesi alınarak il valisi tarafından, ayrıca sahil güvenlik bölge komutanları hakkında mülki görevleri bakımından konuşlu oldukları yerin valisi tarafından her yılın sonunda askeri görevleri haricindeki diğer görevleriyle ilgili değerlendirme raporu düzenlenmesi ve bu değerlendirme raporlarının personelin terfi, ödüllendirme, atama ve yer değiştirmesinde dikkate alınması, il ve ilçe jandarma komutanlarıyla karakol komutanlarının izinlerinin mahalli mülki idare amirlerinin onayıyla verilmesi, valilerin general ve amiraller dışındaki jandarma ve sahil güvenlik personelinin askeri görevleri dışındaki diğer görevlerini ilgilendiren disiplin suçları söz konusu olduğunda TSK Disiplin Kanunu hükümleri çerçevesinde uyarma, kınama, 8 güne kadar kısmi süreli devam ve 1/10’a kadar aylıktan kesme cezalarını verebilmesi gibi düzenlemelere yer verilmiştir.

Yapılan tüm bu düzenlemeler ile jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki personel ile ilgili olarak atama, görevden uzaklaştırma, denetleme-teftiş, değerlendirme ve izin gibi konularda sivil otoriteye olan bağlılık güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeler önemli bir gelişme olarak görülmekle birlikte, bu düzenlemelerin gerçek anlamda sivil otoriteye bağlılığa yol açıp açmayacağı zaman içinde uygulamayla görülecek olup, “bağlılık” konusunun bir kanuni düzenleme değil, zihniyet ve anlayış konusu olduğu da unutulmamalıdır.

5.4.3. Personel Yönetimine İlişkin Sorunlar

Polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında personel yönetimine ilişkin olarak işe alma sisteminden ödenen ücretlere kadar pek çok sorun bulunmakla birlikte, burada eğitim, uzmanlaşma (branşlaşma), çalışma şartları, tayin ve terfi sorunları ele alınarak incelenecektir.

5.4.3.1. Eğitim

Polis teşkilatında amirler bakımından hizmet öncesi eğitim veren temel kurumlar, polis koleji ve polis akademisi idi. Polis Koleji, lise eğitimli kişilerin polislik mesleğini tercih etmelerindeki talep yetersizliğini çözmek amacıyla, 3201 sayılı ETK’ya dayanarak lise derecesinde eğitim ve öğretim vermek üzere EGM’ye bağlı, parasız yatılı ve resmi üniformalı bir okul olarak kurulmuştur. Öncelikle, Ankara’da, daha sonra İstanbul, İzmir, Adana ve Kayseri’de açılan polis kolejleri, 1994 yılında Ankara Polis Koleji dışında kapatılmıştır (Alaç ve Balcı, 2012: 24). 2013-2014 eğitim-öğretim yılında öğrenci alımı yapmayan polis koleji, 27 Mart 2015 tarihinde kabul edilen 6638 sayılı Kanun ile kapatılmış, kolejde öğrenime devam eden öğrencilerin Milli Eğitim Bakanlığı’nca polis koleji giriş sınavı yapıldığı tarihte aldıkları ortaöğretim puanları dikkate alınarak durumlarına uygun okullara naklen kaydedilmeleri öngörülmüştür (m. 29).

Emniyet personelinin yetiştirilmesi görevini üstlenen temel kurum olan Polis Akademisi, önlisans eğitimi veren Polis Meslek Yüksek Okulları (PMYO), lisans eğitimi veren Güvenlik Bilimleri Fakültesi’nden oluşmakta iken bu durum, 6638 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Bu Kanun’a göre, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, “Polis Amirleri Eğitimi Merkezi”ne dönüştürülmüş, fakülte öğretim üyelerinin görevlerine son verilmiş, fakülte öğrencilerinin YÖK tarafından belirlenecek üniversitelerin iktisadi ve idari bilimler fakültelerine yerleştirilmeleri öngörülmüştür (m. 41-43). Ayrıca, PMYO ve POMEM’e giriş yönetmelikleri ile polis teşkilatına girecek polis memuru adaylarının sahip olması gereken koşullar ve yeterlilikler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Hizmet öncesi eğitimi konusunda polis amirlerinin yetiştirilmelerine ilişkin yapılan değişiklikler sonrası birtakım sorunlar yaşanmakla birlikte, polis memurlarının eğitiminde de sorunlar olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, hizmet öncesi eğitimde standardın tam anlamıyla sağlanamamış olmasıdır. Polis memurlarının bir bölümü, 2 yıllık PMYO, diğer bir bölümü ise 4 yıllık üniversite mezunu olup 8 ay süresince POMEM’de eğitim alan personelden oluşmaktadır. POMEM’de verilen dersler, PMYO’ya göre daha fazla uygulamaya yöneliktir. PMYO’nun uygulamalı ders alanları oldukça kısıtlı olup, uygulamalı eğitim verebilecek eğiticilerin sayısı da yeterli değildir. Bir polis adayının gerçek hayatta karşılaşması olası olaylara karşı müdahale yöntem ve tekniklerini (kelepçe takma, etkisiz hale getirme, zor kullanma, silah kullanma vb.) öğretirken sürekli bilgi aktarmanın yerine, öğrenmeyi merkeze alan, problem çözme odaklı öğretim yöntem ve tekniklerinin uygulanması gerekir (Semerci, 2013: 3-4).

Polis temel eğitimine getirilen birtakım eleştiriler söz konusudur. Bunlar, polislik mesleğinin uygulamaya dönük olmasına karşın verilen eğitimin daha çok teoriye yönelik olması, ders kitaplarının bulunmaması, eğitim programlarının iş analizleri dikkate alınarak hazırlanmaması, nitelikli polis eğitmenlerinin yetersizliği, okulların fiziki yapısının uygulamalı eğitimler için uygun olmamasıdır. Bu eksikliklerin sonucu olarak, mezunların birçoğu göreve başladıklarında yaşadıkları şoku, “okul başka, kadro başkaymış” veya “bunların hiçbirini okulda öğrenmedim” şeklinde ifade etmektedirler (Alaç, 2009: 82). Diğer taraftan polis memurlarının POMEM ve PMYO’da farklı eğitim süreçleri ve öğretim programları ile mesleğe girmiş olmaları, hiyerarşik yapısı ağır basan bir örgütte, uyum içerisinde çalışma ve güvenlik hizmetlerinde standart bir yaklaşım geliştirme konusunda sorunlara neden olmaktadır.

Gerek amir gerekse memur kadrosunun meslek öncesi eğitimine ilişkin olarak, 6638 sayılı Kanun ile PMYO’nun Bakan onayı ile POMEM’e dönüştürülmesi, Eğitim Dairesi Başkanlığına bağlı olarak çalışan POMEM’in Polis Akademisi’ne bağlanması, Güvenlik Bilimleri Fakültesi’nin Polis Amirleri Eğitimi Merkezi’ne dönüştürülmesi gibi düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, bu değişikliklerin yeni sorunlara yol açabileceği riski de dikkate alınmalıdır.

Eğitim bakımından jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarına bakıldığında ise, eğitim ve bunun bir sonucu olan profesyonelleşme konusunda bu teşkilatlarda daha büyük sıkıntıların var olduğunu söylemek mümkündür. Jandarma ve sahil güvenlik personelinin büyük bir bölümünü askerlik görevini yapan “er” sınıfındaki askerler oluşturmaktadır. Nitekim jandarma personelinin %50’den fazlası, profesyonel meslek mensubu olmayan ve zorunlu askerlik hizmetini yerine getiren er ve erbaşlardır. Eğitim, uzmanlaşma ve profesyonelliğin önemli olduğu iç güvenlik hizmetinin yeterli eğitim ve tecrübeye sahip olmayan erler eliyle yürütülmesi, uygulamada birçok sorunun yaşanmasına yol açmaktadır. Emniyet ve asayiş konularında yeterli herhangi bir donanımına sahip olmayan ve uzun dönem askerlikte iki ay, kısa dönemli askerlikte bir ay temel askerlik eğitimi alan erlerin, profesyonel bir şekilde sunulması gereken iç güvenlik hizmetlerinde görevlendirilmelerinin uygun olmadığı açıktır.

5.4.3.2. Uzmanlaşma (Branşlaşma)

İç güvenlik yönetiminde özellikle, polis ve jandarma bakımından uzmanlaşma, hizmette etkinliğin ve sürekliliğin sağlanması noktasında önem taşımaktadır. Çünkü uzmanlaşmanın yani branşlaşmanın tam anlamıyla sağlanması halinde, verilen hizmetin kalitesinin artması ve bunun sonucunda hizmetten yararlananların memnuniyetlerinin yükselmesi söz konusu olabilecektir. Bu nedenle polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının suçu önleme, suç ve suçlularla mücadele, destek ve yardım hizmetleri gibi bölümlere ve bu bölümlerin de kendi içerisinde ihtiyaç duyulan hizmet branşlarına ayrışmaları önemlidir (Yüksel, 1997: 36).

Uzmanlaşma konusunda polisin jandarmaya göre daha iyi bir durumda olduğunu söylememiz mümkündür. Poliste özellikle terör, kaçakçılık ve organize suçlar, istihbarat, olay yeri başta olmak üzere önem arz eden bazı alanlarda uzmanlaşmaya gidildiği görülmektedir. Ancak bu uzmanlaşmadan beklenen etkinliğin sağlanması için, bu birimlerde çalışanların hizmetlerdeki kurumsal hafızayı korumak bakımından

uzmanlık alanlarındaki istihdamlarının süreklilik arz etmesi gerekmektedir. Uygulamada ise gerek polis memurlarının gerekse amirlerinin branşlara ayrılmasında, nesnel ölçütlerin belirlenmediği ve genellikle çeşitli “referansların” esas alındığı bilinmektedir. Ayrıca iller arası atamalarda, polislerin özel bir branşı yoksa her alanda ve birimde görevlendirilmeleri söz konusu olabilmektedir. Halbuki il içindeki görevlendirilmelerde ya da iller arası atamalarda, branşın dikkate alınması ve soruşturma, sağlık gibi zorunlu haller dışında branş değişikliklerinin sıklıkla yapılmaması, hizmetlerde etkinlik ve sürekliliğin sağlanması bakımından önemlidir. Bu nedenle iç güvenlik hizmetlerinde, başta polis olmak üzere tüm personelin her konuda az çok bilgi sahibi olmalarındansa, belirli konularda uzmanlık sahibi olmaları sağlanmalıdır.

Jandarmada uzmanlaşma, polis teşkilatına göre yeni bir durumdur. Jandarma, geleneksel olarak görev esaslı olarak değil, iç teşkilatlanma esas alınarak uzmanlaşmıştır. Buna göre, “muhabere, istihkam, levazım ve ulaştırma” gibi uzmanlık alanları oluşturulmuştur. Ancak bu alanların ayrışmasında, askeri ihtiyaçlar esas alınmıştır. Bu ayrışmanın iç güvenlik hizmetleri alanında da gerçekleşmesi sunulan hizmetlerin kalitesi bakımından önemlidir. Nitekim son yıllarda jandarmada, bu konuda yavaş da olsa bir gelişme kaydedildiği, “trafik, olay yeri, narkotik” gibi alanlarda uzmanlaşmaya gidildiği görülmektedir (23.09.2015, www.jandarma.gov.tr). Yine uzmanlaşma konusunda JGK tarafından bir İhtisaslaşma yönergesi çıkarılmış ve bu yönergede uzmanlaşma rütbe esas alınarak düzenlenmiştir. Buna göre, subaylar için istihbarat; astsubaylar için istihbarat, kaçakçılık ve organize suçlarla mücadele (KOM), trafik, olay yeri inceleme, laboratuvar; uzman jandarmalar için KOM, trafik, olay yeri inceleme, laboratuvar, muhabere olarak belirlenmiştir. Aslında bu çalışmalar, suç ve suçluluk konusunda artışın ve çeşitliliğin yaşandığı günümüzde, etkin bir iç güvenlik hizmetinin sağlanmasının jandarmada da uzmanlaşmayı zorunlu kıldığını göstermektedir.

5.4.3.3. Çalışma Şartları, Tayin ve Terfi Sorunları

İç güvenlik personelinin çalışma şartlarına genel olarak bakıldığında, rütbe sistemi yoluyla ortaya çıkan ve katı bir hiyerarşik yapıdan kaynaklanan “üstlere karşı mutlak itaat” geleneğinin egemen olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca iç güvenlik alanında; silahlı görev, düzensiz çalışma süreleri, nöbet ve vardiya sistemleri, olumsuz fiziksel çalışma koşulları, aşırı görev riskleri ve sorumlulukları, hiyerarşik yapı nedeniyle ortaya çıkan ast-üst çatışmaları, her türlü suç ve suçlularla iç içe olma gibi durumların bir sonucu olarak stresli bir çalışma ortamının söz konusu olduğu görülmektedir (Göksu vd., 2011: 279).

İç güvenlik yönetimi, personelin çalışma şartları, özlük hakları, tayin ve terfi konuları bakımından sorunlarla doludur. Bu sorunların en önemlileri, çalışma süreleri ve şartlarıdır. Gerek polis, gerekse jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında, 24 saat esasına göre görev yürütülmektedir. Bu durum, çalışanlar açısından uzun mesai süreleri anlamına gelmektedir. Örneğin polislerde mesai bakımından 12 saat çalışma-24 saat dinlenme ya da 12 saat çalışma-36 saat dinlenme söz konusu olmakla birlikte bu, uygulamada çoğu zaman 12 saat çalışma-12 saat dinlenme şeklinde uygulanmaktadır (Aydın, 2003: 5). Çalışma saatleri jandarmada da, personel sayısına ve çalışılan yere göre benzer bir şekildedir.

İç güvenlik hizmetleri, diğer hizmet alanlarına göre birbirine bağlı süreçlerden oluşması nedeniyle belli bir sürekliliği gerektirmektedir. Bununla birlikte, diğer memurlar için söz konusu olan 8 saatlik çalışma süresine karşılık, güvenlik hizmetlerinde ve özellikle poliste mesainin sürekli olarak 12 saat olarak uygulanması ve “ek görev” ya da “ikinci emre kadar çıkış yasağı” gibi uygulamalara sık sık başvurulması, zaten uzun olan çalışma sürelerini, çalışanlar bakımından daha da çekilmez bir hale getirmektedir. Yapılan bir araştırmada, polisler arasında mesai saatlerinin ve ek görevlerin önemli bir sorun olduğu, ek görevlerde polisler arasında ayrımcılık yapıldığı, ek görevlere gereğinden fazla polis görevlendirildiği, ek görevler için sınavlar hariç ücret verilmediği ve bu görevlerde saatler öncesinden polislerin hazır

tutulduğu, ek görevlerin fiziksel ve psikolojik yıpranmaya yol açarak aile yaşamının dengesini olumsuz yönde etkilediği, bunun ise sunulan hizmetlerin kalitesini ve iş tatminini azalttığı tespit edilmiştir (Şişman ve Topgöl, 2014: 81).

Diğer taraftan iç güvenlik birimlerinde mesainin “vardiya” şeklinde yapılması, yani çalışma zaman aralıklarının sürekli değişimi, insan biyolojisindeki düzeni sürekli alt-üst etmektedir. Yemek, uyku, uyanıklık zamanlarının sabit bir düzende olmaması, insanın ruhsal ve fiziksel dengesini de bozmaktadır. Çalışma zaman aralıklarının sürekli değişmesi, aynı zamanda özel hayatta da sıkıntılara yol açabilmekte ve hatta çocuk yetiştirmede sorunlara ya da eşlerin boşanmalarına neden olabilmektedir (Birkök, 2000: 7).

İç güvenlik yönetiminde personel bakımından karşılaşılan diğer önemli bir sorun, tayin sorunudur. Bu sorun, jandarmada bölgeler arasındaki süre farklılıklarından kaynaklı olarak, batı ve doğu illerinde bir meslek yaşamı boyunca ortalama beş farklı yerde görev yapmak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık polis teşkilatında bölgeler arasında tayin konusunda pek sorun olmamakla birlikte, personelin aynı bölge içerisinde hangi ilde ve aynı il içerisinde hangi birimde çalıştırılacağı konularında sorunlar yaşanmaktadır (Aydın, 2006: 340). Bu sorunlar, özellikle “kurum içi kayırmacılık” ve “siyasi müdahaleler”in bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

İç güvenlik yönetiminde özellikle polis teşkilatı bakımından önemli sorunlardan biri de rütbe ve terfi sistemidir. Hiyerarşik bir yapılanmaya sahip polis teşkilatının amir sınıfının rütbe dağılımı bir piramit şeklinde olması gerekirken, mevcut yapıda komiser yardımcısı ve komiser gibi alt rütbelerde personel ihtiyacı bulunmasına karşılık, emniyet müdürü gibi üst rütbelerde kadro fazlalığı söz konusudur.

Polis amirlerinin rütbe ve terfi sistemlerine yönelik olarak çağdaş ülkelerin tersine liyakatin değil, kıdemin esas alındığı, bulundukları rütbede zorunlu bekleme sürelerini dolduran ve ceza almayan amirlerin mesleki yeterliliklerine bakılmaksızın otomatik olarak bir üst rütbeye terfi etmelerinin doğru olmadığı şeklinde eleştiriler söz konusudur. Buna göre liyakate değil, kıdeme dayalı terfi sisteminin ve bir kadro piramidinin oluşturulmamasının liyakatli personelin üst rütbelere gelmesini engellediği, ihtiyaç duyulan alt ve orta kademe amir sayısının azaldığı ve üst kademe amir sayısının ise gün geçtikçe arttığı ifade edilmiştir. Bu duruma yönelik olarak 6638 sayılı Kanun ile 5 yıl içinde bir üst rütbeye terfi edemeyen emniyet amirleri ile 4, 3 ve 2. sınıf emniyet müdürleri ve 6 yıllık bekleme süresi sonunda bir üst rütbeye atanamayan 1. sınıf emniyet müdürlerinin Bakan onayı ile emekliye sevk edilmeleri öngörülmüştür. Ayrıca, toplam kadro sayısına oranlı bir şekilde her rütbede bulunması gereken kadro sayısı belirlenmiştir (m. 22). Kanunda belirtilen bu oranlama dikkate alındığında, zaman içerisinde, polisin amir kadrosunda 8.853 olan komiser yardımcılığı ve komiser sayısının, 22.521’e yükselmesi, 1.770 olan 1. sınıf emniyet müdürü sayısının ise 646’ya düşmesi öngörülmektedir (30.12.2014, www.memurlar.net).

Gerek polis gerekse jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki terfi sisteminde, terfiye aday olanların süreç içerisine tam anlamıyla katılamamaları, terfi sürecinin merkezdeki kurul ve komisyonlar aracılığıyla yapılması, sistemin yeniden düzenlenmesini ve yenilik yapılmasını gerektirmektedir. Her rütbedeki terfi adaylarının doğrudan terfi etmeleri yerine yarışma havası içerisine girmeleri elde edilecek yeni rütbeyi sahiplenmeleri bakımından önemlidir. Ayrıca, sürecin her aşamasında uygulanacak ek terfi ölçütlerinin belirlenmesi, hakkaniyeti ve başarıyı arttıracaktır. Terfi sürecinin yalnızca merkezi yönetim yetkililerinin gözetiminde yapılması yerine, terfi edecek adayların belirlenmesinin bulunduğu il ya da kurum yetkilileri tarafından kararlaştırılmasının ve değerlendirme aşamasında yerel yetkililerin görüş ve önerilerinin öncelikle dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir (Karaca ve Ülkemen, 2012: 42).

5.4.4. Halka Hesap Verebilirlik Sorunu

Kamu yönetimi alanında özellikle son 30 yılda, yönetimde yeniden yapılanma, reform, değişim ve yeni kamu yönetimi gibi konular çerçevesinde yapılan çalışmaların en önemli unsuru, hesap verebilirliğin sağlanması olmuştur. Bu çerçevede hesap

verebilirlik, kamuoyunun güvenini ve desteğini arttırmanın bir yolu olarak görülmüş (Balcı, 2013: 155), kamu yönetimi alanında yürütülen çalışmalarda temel öncelik ve hedefler arasında ilk sıralarda yer almaya başlamış (Göksu vd., 2011: 135) ve vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verebilme gerekliliği (Samsun, 2003: 18) olarak ifade edilmiştir.

Kamu yönetiminin sunduğu temel hizmetlerden biri olan iç güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirliğin sağlanması ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü devletin meşru baskı aracı, silah taşıyan iç güvenlik birimleridir. Bu birimlerin faaliyetleri zorlayıcı faaliyetlerdir ve bu faaliyetler, vatandaşların yaşamlarını doğrudan ve derinden etkileyebilme özelliğine sahiptirler. İç güvenlik birimlerinin müdahalelerinin birçoğu, potansiyel olarak bir hukuki ceza ya da yaptırımını uygulamanın başlangıcı niteliğindedir. Bu nedenle demokratik ülkeler, iç güvenlik birimlerinin yetki kullanmasını, uygulamalar üzerinde hukuki kısıtlamalar koyarak kontrol altına almaktadırlar. Bu kontrol altına almanın en önemli şekli, iç güvenlik birimlerinin “hesap verebilir” kılınmasıdır. Hesap verebilirlik, iç güvenlik birimleri ile toplum arasında karşılıklı saygı ve güvenin oluşturulması bakımından da önemlidir (Çapar, 2008: 130).

İç güvenlik yönetiminde hesap verebilirlik, hukuki, idari, siyasal ve halka karşı hesap verebilirlik olarak 5 temel boyutta ele alınabilir. Siyasal hesap verebilirlik, yürütülen hizmetlerle ilgili olarak siyasal sorumluluğu taşımayı; yasal hesap verebilirlik, iç güvenlik birimlerinin hukuk kurallarına uygun hareket etme sorumluluklarını, bu sorumluluğa uygun hareket etmedikleri takdirde de cezai yaptırımlarla karşılaşmalarını; idari hesap verebilirlik iç güvenlik personelinin çalıştıkları teşkilatlara ve üstlerine karşı görevlerinden dolayı sorumlu olmalarını; profesyonel hesap verebilirlik ise, iç güvenlik birimlerinin faaliyet alanı ile ilgili olarak önceden belirlenmiş objektif standart ve kurallara göre hareket etmelerini ifade etmektedir. Halka karşı hesap verebilirlik ise, birçok boyutları olmakla birlikte esas itibarıyla halkın verilen güvenlik hizmetlerine katılımının sağlanması ve bu hizmetleri denetleyebilmesi anlamına gelmektedir.

İç güvenlik, halkın güveninin ve huzurunun sağlanmasında merkezi bir öneme sahip olduğundan iç güvenlik yönetiminde halkın görüşlerinin karşılığını bulması bir zorunluluktur. Bu nedenle polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının hizmet sunumu sırasında ortaya çıkabilecek herhangi bir suiistimal ya da hatanın ortadan kaldırılması, halkın yerel katılımını ve denetimini zorunlu kılmaktadır. Ancak mevcut aşırı merkezi yapılanması ile polis teşkilatının sistemli ve kurumsallaşmış bir sivil katılıma olanak verdiğini söylemek mümkün değildir. Diğer taraftan askeri yapılanmaya sahip jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının bu özelliklerinden dolayı, siyasi otoriteye tam anlamıyla bağlı değildirler ve bu nedenle gerek siyasi otoriteye gerekse halka karşı hesap verebilirlikleri tartışmalıdır (Cerrah, 2011: 156-158).

Merkeziyetçi nitelikleri ağır basan bir yönetim sistemine sahip olan Türkiye’de, iç güvenlik yönetimi, mevcut teşkilatlanma ve işleyişi bakımından kanunlara ve kendi hiyerarşi ve disiplin amirlerine karşı sorumlu olmalarına karşın hizmet vermekle yükümlü oldukları halka karşı sorumlu değildirler. Ancak belli bir düzeyde kendilerini halka karşı sorumlu hissettiklerini söylememiz mümkündür. Dolaylı olarak iç güvenlik görevlilerinin halka “iyi hizmet” sunmaya gayret göstermeleri, halkın mutluluğu ve huzuru için çalışmaları ve bunu içten, bilinçli ve halkın beklentilerini dikkate alarak yapmaları, bir anlamda “halka karşı sorumluluk duygusu” olarak anlaşılabilir. Başarılı olunamaması ya da bir skandala karışılması halinde bir görevlinin istifa etmesi, görevinden alınması ya da uzaklaştırılması da, aslında hizmet sunulan topluma karşı sorumluluğun bir gereğidir. Ancak bu ve benzeri tutum ve davranışlar, resmi ve kanuni olarak kural altına alınmış değildir, uygulamada değişen şartlar karşısında başvurmak zorunda kalınan davranışlardır. Bu nedenle, iç güvenlik yönetiminin politika ve uygulamalarının toplumsal uzlaşmaya dayalı olarak meşru olabilmesi için iç güvenlik birimlerinin kanuni olarak, yani sistem gereği sorumlu tutulmaları bir zorunluluktur (Aydın, 2001: 83-84).

İç güvenlik örgütlerinde genel anlamda hesap verebilirlik özelde de halka hesap verebilirlik kültürünün çeşitli yönetim teknikleri ile geliştirilebileceği düşünülmektedir.

İç güvenlik örgütlerinde halka hesap verebilirliğin ve etkin yönetimin sağlanabilmesi için öngörülen yöntem ve teknikleri şu şekilde sıralayabiliriz (Archbold, 2004: 2):

a) İç güvenlik personelinin özellikle güç kullanımı, takip ve yakalama konularındaki görev yürütümünün etkin bir şekilde denetlenmesi.

b) İç güvenlik hizmetleri konusunda vatandaşların ve STK’ların geri bildirimlerinin dikkate alınması.

c) İç güvenlik hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik olarak vatandaşların katılımını sağlayan mekanizmaların ve sivil gözetim kurulları ve ajanslarını içeren programların oluşturulması

ç) Erken uyarı sistemlerini de içeren bilgi yönetim sistemlerinin uygulanması.

Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde söz konusu koşulların sağlanıp sağlanmadığı önemlidir ve ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gereken bir araştırma konusudur.

6. HALKA HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ İLE İLGİLİ BİR ALAN ARAŞTIRMASI

6.1. Metodoloji, Evren-Örneklem ve Sınırlılıklar

6.1.1. Metodoloji

Bu araştırmada iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunların ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin tespiti amacıyla alan çalışması olarak nitel araştırma yöntemi seçilmiştir.

Araştırmada veri toplanmasında nitel paradigmanın seçilme nedeni, bu yöntemin olguların arkasında yatan nedenin açığa çıkarılmasına ve olgunun nasıl ortaya çıktığının açıklanmasına olanak tanınmasıdır. Böylece derinlemesine yapılan çözümlemelerle olgular sorgulanabilmekte ve buna bağlı mantıksal açıklamalar yapılabilmektedir (Şimşek, 2012: 86-87).

Çalışmada nitel araştırma tekniklerinden görüşme yöntemi seçilmiştir. Görüşmelerin uygulanması aşamasında öncelikle belirlenen sorular, hiçbir değerlendirme yapılmaksızın görüşülenlere sorulmuş, ancak sonrasında ihtiyaç duyulması halinde, ifade edilen bir kavramın ya da konunun açıklığa kavuşturulması amacıyla görüşülenlere ayrıca sorular da sorulmuştur. Dolayısıyla sonuç olarak ağırlıklı olarak yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi uygulanmıştır. Ayrıca, görüşme sağlanamayan görevlilerin yazılı soru kağıdına verdikleri cevaplar üzerinden de değerlendirme yapılmıştır. Dolayısıyla tezin uygulaması, hem görüşme yöntemi hem de hazırlanan soruların yazılı cevaplandırılması yöntemi ile gerçekleştirilmiştir.

Nitel araştırma yöntemlerinden biri olan görüşme, sözlü iletişim yoluyla veri toplama tekniğidir (Karasar, 2012: 165). Görüşme yoluyla, tutumlar, düşünceler, tecrübeler, algılar, yorumlar ve tepkiler gibi gözlenemeyen etmenler anlaşılmaya çalışılır. Görüşme yönteminin güçlü yönleri, bu yöntemin araştırmacının daha derinlemesine cevaplar alabilmesine ve yanlış anlaşılımların önüne geçilmesine olanak sağlayacak şekilde esnek olması, konuşmanın yazmaya göre daha kolay olması nedeniyle cevap oranının yüksek olması, katılımcının davranış, yüz ifadesi, vücut hareketleri gibi sözel olmayan davranışları gözlemlene ve kayıt etme olanağı vermesi, soruların sıralamasının araştırmacının esnek hareket etmesini kolaylaştırmasıdır. Buna karşılık görüşme yönteminin zayıf yönleri ise, diğer veri toplama yöntemlerine göre maliyetli olabilmesi, harcanan zamanın fazla olması, katılımcıların kayıtlı ve yazılı bilgileri kullanamaması, katılımcı hedef kitlesine ulaşmanın zor olması, soru standardının olmayışıdır (Yıldırım ve Şimşek: 2013).

Üç tür görüşme yöntemi vardır. Bunlar, yapılandırılmış (biçimsel-formel), yarı-yapılandırılmış (yarı biçimsel) ve yapılandırılmamış (biçimsel olmayan-informel) görüşmelerdir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 148). Bu çalışmada kullanılan yarı-yapılandırılmış görüşme yöntemi, araştırılan konu hakkında katılımcılardan aynı türde bilgilerin toplanması amacıyla yapılan bir görüşme yöntemidir. Bu yöntemde, görüşme öncesinde, görüşmeciye rehberlik edecek konu başlıklarının ve görüşme sorularının yer aldığı bir görüşme formu hazırlanır. (Salı, 2012: 146) Bir başka deyişle yarı yapılandırılmış görüşmede, esas konu başlıkları ile ilgili temel bazı sorular hazırlanarak görüşmeciye sorulur. Bu soruya alınan cevaba göre daha ayrıntılı bilgi edinmek için ya da verilen cevabı netleştirmek amacıyla ikinci soru, hatta bazen üçüncü soru da sorulabilmektedir (İslamoğlu, 2009: 184). Yarı yapılandırılmış görüşmede temel sorular önceden hazırlandığı için toplanan veriler, yapılandırılmamış görüşme verilerine göre daha sistematiktir. Bu nedenle de, verilerin düzenlenmesi ve çözümlenmesi görece daha kolaydır (Salı, 2012: 145).

6.1.2. Evren ve Örneklem

Alan çalışmasının evrenini, iç güvenlik yönetiminin temel aktörleri olan valiler, kaymakamlar, il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri oluşturmaktadır. Araştırmanın gerek hedeflenen gerekse gerçekleşen

örnekleminde yer alan görevliler mesleki süreleri ve tecrübeleri, konuya ilişkin bilgi ve deneyimleri, ulaşılabilirlikleri ve görüşme olanakları esas alınarak seçilmiştir. Bu esaslara dikkat edilerek çalışmanın başlangıcında 10 il valisi, 12 ilçe kaymakamı, 10 il jandarma komutanı, 10 il emniyet müdürü, 4 sahil güvenlik bölge komutanı olmak üzere 44 kişi görüşme yapılacak hedef kitle olarak belirlenmiştir.

Uygulama aşamasında; 4 sahil güvenlik bölge komutanı ile görüşme olanağı sağlanamamıştır. Bunun üzerine, İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM) aracılığı SGK'ye resmi yazı ile başvuruda bulunulmuş ve bu kurumdan bölge komutanlarının görüşme sorularını yazılı olarak cevaplandırmaları istenmiştir. Böylece SGK üzerinden sahil güvenlik bölge komutanlarından yazılı cevap alınmıştır. Ayrıca, görüşme yapılmak istenen 1 il emniyet müdürü de sorulara yazılı cevap vermeyi tercih etmiştir.

Sonuç olarak 5 il valisi, 11 kaymakam, 3 il jandarma komutanı, 3 il emniyet müdürü ile görüşme yapılmış; 4 sahil güvenlik bölge komutanı ve 1 il emniyet müdüründen ise görüşme sorularına yazılı cevap alınmıştır. Böylece toplamda 27 kişi ile uygulama yapılmıştır. Buna ilişkin bilgilere Tablo 6.1'de yer verilmiştir.

Tablo 6.1. Araştırmanın Evreni ve Örneklemini

Hedeflenen Gruplar	Evren	Hedeflenen Örneklem	Gerçekleşen Örneklem	Gerçekleşen/Hedeflenen (%)
Vali	81	10	5	50.0
Kaymakam	957	12	11	91.6
İl Jandarma Komutanı	81	10	3	30.0
Sahil Güvenlik Bölge Komutanı	4	4	4	100.0
İl Emniyet Müdürü	81	10	4	40.0
Toplam	1.204	46	27	Ortalama: 58.7

6.1.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Alan araştırması kapsamında uygulama, iç güvenlik yönetiminin unsurları olan valiler, kaymakamlar, il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürlerinin görüş ve düşünceleri üzerinden şekillendirilmiştir. Araştırmanın bu kişiler ile sınırlanmasının temel nedeni, bu kişilerin iç güvenlik yönetiminde temel aktör olmaları ve bu alanda birinci derecede sorumlu veya uygulayıcı konumunda bulunmalarındır. İl jandarma komutanlıklarında, sahil güvenlik bölge komutanlıklarında ve il emniyet müdürlüklerinde, çeşitli rütbelerde görevliler bulunmakla birlikte, araştırmada asıl odaklanılanın “iç güvenlik yönetimi” olmasının yanı sıra yarı-yapılandırılmış görüşme yönteminin seçilmiş olmasının getireceği zorluklar da dikkate alınarak, bu görevlilerin amiri konumunda bulunan il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri ile görüşme yapılması tercih edilmiştir. Aslında rütbesiz ya da daha alt rütbeli jandarma, polis ve sahil güvenlik görevlilerinin iç güvenlik alanında halka hesap verebilirlik konusunu nasıl algıladıkları da çok önemli olmakla birlikte, bunun ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturduğu düşünülmüştür.

Araştırmada konu bakımından da bir sınırlamaya gidilmiştir. Bu kapsamda, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik, örgütsel yapılanma bakımından ele alınmış, iç güvenlik yönetiminin yetki, görev ve sorumlulukları üzerinden bir inceleme ve irdeleme yapılmamıştır. Ayrıca, yine araştırmada değinilen alt temalara ilgililerin yaklaşımı konusunda da sınırlamaya gidilmiştir. Örneğin, iç güvenlik yönetiminin yerelleştirilmesi, yerel yönetimler tarafından bu hizmetlerin sunulması aslında bir “yerel

yönetim” sorunsalı iken, bu konunun muhatabı olacak belediye başkanlarının görüşlerine araştırmanın odak konusu ve araştırmanın hacmi bakımından başvurulmamıştır.

Araştırma sırasında yaşanan sınırlılıklarının en önemlisi, iç güvenlik yönetiminden sorumlu olan vali ve kaymakamlar ile bu hizmetleri yürüten il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürlerinin konuya ilişkin görüş beyan etmekten kaçınmaları olmuştur. Bunun bir sonucu olarak verilerin toplanması bire bir ilişkiler ile sağlanabilmiş, bu nedenle de yapılan görüşmeler belli bir sayıda gerçekleştirilebilmiştir. Bir kısım görüşmeci, yazılı bir şekilde cevap vermeyi uygun bulmuş, ancak bu kişilerle kayıt alınmadan yapılan ön görüşmeler de konunun değerlendirilmesi aşamasında yararlı olmuştur. Görüşmelere ikna etme konusunda en fazla zorluk yaşanan grup il emniyet müdürleri, en fazla rahat olunan grup ise kaymakamlardır. Bu durumun nedeni, il emniyet müdürlerinin daha fazla güncel gelişmelerin etkisi altında bulunmaları, kaymakamların ise görüşme yapan ile mesleki yakınlık ve dayanışma duygusu içinde olmaları olarak görülebilir.

Araştırmanın uygulanmasındaki diğer bir sınırlılık ise görüşme yapılması planlanan görevlilere ulaşma zorluğu olmuştur. Bu zorluk, ulaşılamayan görevlilere yazılı soru kağıdı gönderilerek cevap alınması şeklinde bir yöntemle çözülmüştür. 1 jandarma genel komutan yardımcısından, 4 sahil güvenlik bölge komutanından ve 1 il emniyet müdüründen bu yolla cevap alınabilmiştir.

İç güvenlik hizmetlerinin gündemde sürekli tartışılan bir konu olması, özellikle temel hak ve özgürlükler ile doğrudan ilişkisi nedeniyle siyasal bir niteliğinin de bulunmasından dolayı, görüşülenlerin görüşmeler sırasında Türkiye’deki siyasal, sosyal ve hukuki tartışmaların etkisi altında oldukları ve bunu dikkate alarak cevap verdikleri de gözlemlenmiştir. Bu etkinin en fazla olduğu grup valiler, en az olduğu grup ise il jandarma komutanlarıdır. Bunun nedeni, valilerin siyasal bir konuma sahip olmaları, il jandarma komutanlarının ise göreceli olarak siyasal ve güncel gelişmelere mesafeli olmalarıdır.

Araştırmanın değerlendirilmesinde karşılaşılan en önemli zorluk ise, yarı yapılandırılmış görüşme yönteminin uygulanması nedeniyle görüşme sürelerinin çok uzun olması ve bunların çözümlemelerinin uzun zaman almasıdır.

6.2. Bulgular

Yapılan görüşmeler sonucunda, sorulara verilen cevapların çözümlenmesi ile elde edilen bulgular, önceki bölümlerde yer verilen teorik çerçeve dikkate alınarak belirli konu başlıkları altında ve çeşitli tartışmalarla birlikte değerlendirilmiştir.

6.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramının Algılanmasına İlişkin Bulgular

Hesap verebilirlik kavramı, farklı bağlamlarda farklı anlamlara sahiptir. Bu nedenle de hesap verebilirlik kavramı belli bir bağlam içerisinde bir anlam kazanmaktadır. Kısaca bir kişinin tutum ve davranışları hakkında cevap verebilir olmayı ifade eden hesap verebilirlik, bu açıdan kamu kurumlarının görev alanı ile ilgili kurum, grup ve kişiler tarafından belirtilen istek ve taleplere sınırlı, doğrudan ve şeklen cevaplar vermek demektir. Daha geniş açıdan ise hesap verebilirlik, bir kurumun ya da örgütün içinden ve dışından gelen farklı istek ve beklentilerin kamu kurumları ve onların çalışanları tarafından yönetilmesidir (Romzek ve Dubnick, 1987: 228).

Birçok şekilde tanımlanan hesap verebilirlik kavramından iç güvenlik yönetimi makam ve sorumlularının ne anladığını, bu kavrama nasıl bir anlam yüklediklerini belirlemek amacıyla araştırmada, “genel anlamda hesap verebilirlik kavramı ne anlama gelmektedir?” şeklinde yöneltilen soruya verilen cevaplar incelendiğinde, vali, kaymakam, il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri tarafından farklı tanımlamalar yapıldığı görülmüştür. Buna göre valiler hesap verebilirliği;

- kamu görevlisinin yapmış olduğu iş ve işlemleri, sorumluluk duygusu içinde ve nedenlerini açıklayabilecek bir çerçevede yürütmesi,

- kamu hizmeti yerine getirenlerin sorumluluk çerçevesinde devletin araştırma, denetleme ve atama noktalarına karşı hesap verebilir olması,
- idari iş ve eylemlerin kanuni, açık ve sorgulanabilir olması,
- idarenin adına iş yaptığı ve bir anlamda onu temsil ettiği siyasal iradenin hesap vermesi durumunu dikkate alması,
- kamu adına hizmet eden kişinin kendini atayan siyasal iradenin mesuliyeti çerçevesinde iş ve işlemler yapması olarak tanımlamışlardır.

Kaymakamlara göre ise hesap verebilirlik;

- kamunun yaptığı işlerde, uyguladığı kararlarda halka açık olması, bunlardan vatandaşların haberdar olması, aleyhine olan işlerde vatandaşların kanuni yollara başvurulabilmesi,
- kamu kuruluşları üzerinde etkin bir denetim yapılması ve bu denetimin sonucu hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi,
- yapılan iş ve işlemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun sağlanması, kamuoyuna yapılan iş ve işlemlerin gerekçelerinin bildirilmesi,
- kamunun kaynaklarının kullanımında, iş ve işlemlerin yürütülmesinde halk tarafından incelenebilir ve halka karşı şeffaf olunmasıdır.

İl jandarma komutanlarına göre hesap verebilirlik;

- hem hukuki, hem ahlaki hem de mesleki tüm değerler kapsamında normlara uygun olarak hareket edilmesi,
- alınan kararların ve yapılan işlerin nedenlerinin ve sonuçlarının, bu karar ve işlerden etkilenenlere anlatılabilmesi,
- mevcut kanunları takip etmekten sorumlu olan ve bu konuda kanunlardan kaynaklanan yetkileri kullanan amirlerine karşı, müdahale edilen her olayın hesabının verilmesidir.

Sahil güvenlik bölge komutanlarına göre hesap verebilirlik;

- yapılan işlerin ve görevlerin yürürlükteki kanun, yönetmelik ve mesleki etik kurallara uygun olarak yapıldığının açıklanabilmesi,
- icra edilen faaliyetin sonuçlarının yetki ve imkanlar dahilinde karşılanma durumunun sorgulanması ve değerlendirilmesi,
- üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesi ve bunun açıklanması yükümlülüğü,
- yetki ve sorumlulukların kullanılmasına ilişkin olarak vatandaşlara karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık, yetersizlik ya da hilekarlık durumunda sorumluluğu üzerine alma,
- yetkili otoritelerin bir faaliyet gerçekleşmeden önce ve gerçekleşikten sonra açık, aleni ve tam olarak kamuyounu önemli ölçüde etkileyen sorumluluklarını nasıl taşıdıklarını izah etme yükümlülüğüdür.

İl emniyet müdürlerine göre ise hesap verebilirlik;

- devlet adına yürütülen hizmetlerin denetlenmesi ve sorguya çekilebilmesi,
- bir kişinin veya bir kurumun yaptıklarından dolayı bir otoriteye cevap vermesi, açıklamada bulunması ve ona karşı sorumlu olması,
- bireysel ve kurumsal düzeyde yapılan iş ve işlemlerin geri dönüşünü alarak, eksiklikleri tespit edip üst düzeyde ilgili kurumlara ve vatandaşlara karşı bu eksikliklerin nedenlerinin izah edilmesi,
- göreve bağlı olarak tevdi edilen yetki ve sorumlulukların kullanılmasını meşru çizgide uygulama bilincidir.

Tüm cevaplar birlikte değerlendirildiğinde aslında hesap verebilirliğin literatüre koşut olarak çeşitli bağlamlarda çok farklı şekillerde tanımlandığı, bu tanımların söz konusu teorik açıklamalarla uyumlu bir şekilde ağırlıklı olarak şeffaflık, sorumluluk, denetim gibi ilişkili kavramlar üzerinden yapıldığı görülmektedir. Bu genel yaklaşımdan farklı olarak bir kaymakamın hesap verebilirliği ekonomik bir perspektiften etkinlik ve verimlilik ile ilgili olarak tanımlaması da dikkat çekicidir :

Hesap verebilirlik, yaptığın işin hesabını verebilmek demek! İdare, belli işleri yapmak üzere kurulmuş ve belli bir kaynak kullanan bir teşkilat.... İdare, öngörmüş olduğu

hedefleri gerçekleştirebiliyor mu? Ne düzeyde gerçekleştirebiliyor? Bunları gerçekleştiren kaynakları etkin yönetiyor mu? Hesap verebilirlik bu soruların cevabını verebilmek aslında. Dolayısıyla hesap verebilirliği 2 boyutta ele almak lazım: Bir, yapılan faaliyetler amaca uygun olarak gerçekleştirilebiliyor mu? İki, bu faaliyetler gerçekleştirilirken kaynaklar etkin kullanılıyor mu? Bu kaynak kullanımı, yani kamu harcamaları, insanların zenginleşmesine mi yoksa fakirleşmesine mi aracılık ediyor? Bunun mutlaka izah edilmesi gerekli.¹

6.2.2. Halka Hesap Verebilirlik Anlayışının Algılanmasına İlişkin Bulgular

Günümüzde, devletin yürütme gücü olan siyasi iktidarın otoritesi altında kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlileri, yalnızca idari üstlerine karşı değil birçok farklı odağa karşı hesap verme durumundadırlar. Bu bağlamda siyasal, yasal, idari, profesyonel ve halka hesap verebilirlik gibi farklı hesap verebilirlik türleri söz konusudur. Bu hesap verebilirlik türleri içerisinde demokratik değerlerin gelişimi ile birlikte halka hesap verebilirliğin daha fazla ön plana çıktığını söylememiz mümkündür.

Araştırmada, “Halka karşı hesap verebilirlikten ne anlıyorsunuz?” sorusuyla görüşme yapılanlardan halka karşı hesap verebilirliği tanımlamaları ve bu kavramdan ne anladıklarını ifade etmeleri istenmiştir.

Valiler, halka hesap verebilirliği “idarenin işleyişini engellemek kaydıyla halkın kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda kamu yöneticilerinden bilgi alması, kamu hizmetlerine katılması ve hesap sorabilmesi” olarak tanımlamışlardır. Onlara göre halka hesap verebilirlik, “idari ve siyasal hesap verebilirliğin nihai amacıdır ve halka hesap verebilirliği de içine alan bir üst kavram olarak ‘vicdani hesap verebilirlik’ esas alınmalıdır”. Halka hesap verme, günümüz dünyasında kaçınılmaz bir zorunluluktur, ancak bir toplumda halka hesap verebilirlik mekanizmalarının gerçek anlamda işleyebilmesi için halkın da sorumluluk bilincine sahip kılınması gerekmektedir. Valilere göre, halka hesap verme artık kaçınılmaz bir gerçekliktir:

Artık halka rağmen bir şey yapılması mümkün değil, işin patronu halk....Böyle olunca onu memnun edeceksiniz ve bunun için ona göre davranış şekilleri geliştireceksiniz, hizmet yürütümünü onu esas alarak belirleyeceksiniz ve memnuniyet düzeyini de ölçeceksiniz. Bu halka hesap vermenin bir gereği. Ancak biz daha yolun başındayız ama yine de eskiden ben Devletim, hesap vermem deniyordu, ama artık bu değişti.²

Kaymakamlar halka hesap verebilirliği, kamu hizmetlerinin halkın ihtiyaç ve beklentilerine göre planlanması, halkın beklentilerinin kurumların gerek yapılanmalarında gerekse verdikleri hizmetler üzerinde etkili olması ve bunu sağlayan mekanizmaların oluşturulması olarak tanımlamaktadırlar. “Yönetim” anlayışının terk edilerek “yönetişim” anlayışına uygun bir yapılanma ile hizmet verilmesi halka hesap verebilirlik olarak görülmektedir. Ayrıca iş ve işlemlerde halka karşı açık olunması, kamu hizmetleri ile ilgili olarak halkın kamu kurumları ve kamu hizmetleri hakkında önceden bilgilendirilmesi, kamunun işleyişinde şeffaflığın esas alınarak halkın kontrol ve denetiminin artırılması ve bunun için yerel basın, internet ve sosyal medya alanlarının kullanılması da halka hesap verebilirlik içerisinde değerlendirilmektedir:

Ben yaptım, bana verilen yetki bu, bunu kullanırım anlayışından ziyade halkla empati kurulmalı, halkın ne istediğine kulak verilmeli... Ayrıca benim amirim var, ben yalnız amirime hesap veririm, başkasına değil anlayışı, halka hesap verebilirliği yok sayan bir anlayış...³

¹ (Kaymakam, Görüşme, 23 Şubat 2015).

² (Vali, Görüşme, 13 Ocak 2015).

³ (Kaymakam, Görüşme, 26 Ocak 2015).

İl jandarma komutanları genel olarak halka hesap verebilirliği, halkın kamu kurumlarına karşı bakış açısını olumluya çevirmek, halkı yapılan işler konusunda aydınlatmak, yapılan işleri halka anlatabilmek ve halk memnuniyetinin sağlanması olarak tanımlamışlardır:

Jandarma için sorumluluk bölgesindeki vatandaşların kendilerine sağlanan güvenlik hizmetlerinden ne kadar memnun oldukları, ne ölçüde güvende hissettikleriönemlidir. Günümüz Türkiye'sinde jandarmanın uygulaması gereken güvenlik politikalarının esası sadece suç ve suçlularla mücadele değil aynı zamanda halktaki suç korkusunu mümkün olan en alt seviyeye indirmek olmalıdır.⁴

Sahil güvenlik bölge komutanları halka hesap verebilirliği, “demokrasinin temelini oluşturan halkın kamu hizmeti alma ihtiyacının etkin bir şekilde karşılanması ve halkın hizmete dair bilgilendirilmesi, üzerinde uzlaşılan beklentileri karşılamaya yönelik olarak mevcut imkanların doğru, etkili ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda halka açıklama yapılması, dolayısıyla halkın güveninin tesis edilmesi, vatandaş eksenli yönetim anlayışı çerçevesinde vatandaşların kamu kuruluşlarına kolayca ulaşabilmeleri, karar verme sürecinde yer alabilmeleri, şikayet ve isteklerinin kamu kuruluşları tarafından dikkate alınması, idarenin yapmış olduğu faaliyetlerin de kendi iç mekanizmaları dışında, ayrı bir otorite olan halk tarafından denetlenebilmesi” olarak tanımlamışlardır:

Halka karşı hesap verebilirlik, siyasilerin ve yöneticilerin insanların çıkarlarını veya haklarını ilgilendiren kararlar alırken neden bu kararları aldıkları ve bu politikaları uyguladıkları konusunda kamuya açıklamada bulunmaları gerektiğini ifade etmektedir. Kamusal hizmet sunmak üzere kurulan kamu idareleri halktan alınan yetki dahilinde yönetilmektedir. Halkın idari karar mekanizmalarına katılarak güçlü ve bilinçli bir kamuoyu denetimi gerçekleştirmesi demokratik yönetimin sağlanması bakımından son derece önemlidir.⁵

İl emniyet müdürleri tarafından ise halka hesap verebilirlik, “demokratik devletlerde olması gereken bir denetim yetkisi” olarak görülmüştür. Onlara göre halka hesap verebilirlik, “kamu görevlilerinin yetkilerini hukuki çerçevede kullanıp kullanmadıklarının, kurumdan beklenen amaca ulaşıp ulaşılmadığının ve kaynakların yerinde ve etkin kullanılıp kullanılmadığının halk tarafından denetlemesine ilişkin bir yetki”dir:

Halka hesap verebilirlik, yapılan iş ve işlemlerde denetime açık olmak, yani hizmet sunumunda ve örgütlenmesinde, meşru dairede halkın beklenti ve talepleri ile hukuki sorumlulukları orantılı tutma anlayışı, halkın taleplerinin karşılanmadığı zamanlarda makul seviyede [bunun] sebebini açıklamak, yetki/sorumluluk anlayışında, hizmet verenin bakışı yanı sıra hizmet alanlara saygılı ve [onlarla] işbirliği içinde olan bir anlayışa sahip olmaktır.⁶

Halka hesap verebilirlik kavramına ilişkin tanımlama ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; iç güvenlik aktörlerinin aynı alanda hizmet etmelerine karşın halka hesap verebilirliği farklı boyutları ile ele aldıkları görülmektedir.

6.2.3. İç Güvenlik Kavramının Algılanmasına İlişkin Bulgular

İç güvenlik kavramı, özellikle ABD’deki 11 Eylül saldırıları sonrası, daha belirgin bir şekilde tanımlanmaya çalışılan bir kavramdır. İç güvenlik, bir ülkenin terör

⁴ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 12 Ekim 2014).

⁵ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁶ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 15 Ağustos 2014).

başta olmak üzere diğer tüm tehditlere karşı güvenliğini garanti altına almak amacıyla yapılan tüm ulusal çabaları geliştirmeyi, tüm tehdit ve tehlikelere karşı toplumun kırılabilirliğini azaltmayı ve meydana gelen saldırılar sonrasında zararı en aza indirebilmeyi ifade etmektedir. Dış güvenlik kavramını da içine alan ulusal güvenlik ile iç güvenlik birbirinden farklı kavramlar olmakla birlikte, aralarında karşılıklı bir ilişki, etkileşim ve hatta tamamlayıcılığın söz konusu olduğu değerlendirilmektedir (Reese, 2013: 1-2).

Araştırma kapsamında görüşme yapılanlara yöneltilen “İç güvenlik kavramından ne anlıyorsunuz?” sorusu ile iç güvenliği nasıl tanımladıkları ve iç güvenlik ile ulusal güvenlik arasındaki ilişkiyi nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur.

Valiler iç güvenliği, ülke genelinde kanun ve düzen hakimiyetinin sağlanması, insanların huzur ve sükun içinde yaşayabilmesi, devlet otoritesi altında yapılması gereken ve vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlayan tüm hizmetlerin yerine getirilmesi, özgürlük ve güvenlik dengesinin optimal bir düzeyde tutulması, vatandaşların kendilerini güvende, huzurlu ve memnun hissetmesi şeklinde tanımlamaktadırlar. Valiler, iç güvenlik ile ulusal güvenlik arasında tehdit anlamında karşılıklı bir ilişki olduğunu kabul etmekle birlikte, iç güvenlik hizmetlerini sunan birimler ile ulusal güvenlik birimlerinin birbirinin alanlarında kullanılmaması gerektiğini düşünmekte ve özellikle de ulusal güvenlik gücü olan ordu birliklerinin iç güvenlikte kullanılmasına sıcak bakmamaktadırlar:

İç güvenliğinizi eğer sağlam tutmazsanız, ulusal güvenliği de tam anlamıyla sağlayamazsınız ve ulusal güvenliğiniz de tehdit altına girmeye başlar. İçeride ne kadar güçlüyseniz, ulusal güvenliğiniz de o kadar güçlü hale gelir. Ancak bu ilişki, bu iki güvenlik gücünün birbirlerinin alanlarında kullanılmasına cevaz verecek şekilde anlaşılmamalıdır.⁷

Bir başka vali de bir iç güvenlik birimi olan jandarma teşkilatının ve bir ulusal güvenlik unsuru olan ordunun kendi görev alanları dışında çalıştırılmamaları gerektiğine dikkat çekmiştir:

İçerde kolluk hizmeti yapması gereken jandarmayı, sınır birliği olarak sınır güvenliği görevi ile görevlendirdik. Buna karşılık kara birliklerine de iç güvenlik hizmeti yaptırarak. Şimdi şimdi düzelmeye başladı bu çarpık durum. Ama hala kara birliklerinin iç güvenlikte, terörle mücadelede etkisi devam ediyor. 5442 sayılı Kanun’un 11. maddesindeki askeri birliklerden yardım isteme yetkisi, artık bir görev gibi algılanıyor, fiili bir duruma dönüşmüş durumda...yeniden ele alınması gerekir, bu iç güvenlikte bir sorun alanı....⁸

Kaymakamlara göre iç güvenlik, bir ülkede yaşayanların temel hak ve özgürlüklerini hiç bir engelle karşılaşmadan kullanabilecekleri bir ortamın oluşmasına yönelik hizmetlerin sunulması, insanların canına ve malına ilişkin tehditlere karşı kendilerini güvende hissetmelerinin sağlanması, insanların her türlü kaygıdan uzak sosyal yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli şartların oluşturulmasıdır. Kaymakamlara göre de iç güvenlik sorunlarının ulusal güvenlik sorunu haline gelmesi mümkün olabileceği gibi, herhangi bir ulusal güvenlik sorunu da iç güvenlik sorunu haline dönüşebilmektedir. Ancak valiler gibi kaymakamlar da, ulusal güvenlik ile iç güvenlik güçlerinin görev alanlarının birbirine karışmaması gerektiği düşüncesine sahiptirler:

İç güvenlik, sivil bir alan ve bu alanda uygulayıcılar jandarma, sahil güvenlik ve emniyet... Ulusal güvenlik ise askeri bir alan ve sorumlusu ordu... Tehdit bakımından iç güvenlik ve ulusal güvenlik birbiri ile etkileşim içerisinde ancak bu uygulamada

⁷ (Vali, Görüşme, 1 Eylül 2014).

⁸ (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

karıştırılmamalı... Ulusal güvenlik unsuru olan askerin iç güvenlik alanında görev almaması gerekir.⁹

Bir başka kaymakam ise, iç güvenlik ile ulusal güvenlik güçlerinin yapısı, iş tekniği ve yöntemi bakımından farklılık gösterdiğini ve iki ayrı usulle çalıştıklarını vurgulamıştır:

İç güvenlik ayrı bir yönetim tekniği, ulusal güvenlik ayrı bir yönetim tekniği gerektiriyor. Yani, ulusal güvenlik askeri güçle sağlanıyor, burada bir militarist bakış açısı söz konusu ve kendi iç işleyiş mekanizması var. İç güvenlik ise daha çok vatandaşla ilişkilerin ön planda olduğu, vatandaşların hizmetlerin dışında tutulmadığı bir yönetim sergiliyorsunuz. Ancak iç güvenlik ile ulusal güvenlik alanları kesişmeye başladığında, ister istemez militarist bir güvenlik anlayışı iç güvenliği etkilemeye başlıyor ve bu da iç güvenlik hizmetinin sunumunda olumsuzluklar ortaya çıkarıyor. Hizmet sunumunda sivil ile hiç muhatap olmamış askerleri, iç güvenlikte görevlendirdiğinizde sorunlar yaşıyorsunuz.¹⁰

İl jandarma komutanları iç güvenliği, ülke sınırları içerisinde asayiş ve emniyetin sağlanması, “insanların bugününden ve yarınından emin olması” şeklinde tanımlamış, iç güvenlik ve ulusal güvenliğin karşılıklı etkileşimin ötesinde bu iki güvenlik alanının birbirinin tamamlayıcısı ve birbirinden ayrılmaz parçalar oldukları ifade edilmiştir. İl jandarma komutanlarına göre, gerektiğinde ve kuvvet yetersizliğinde askeri birliklerden de iç güvenlik alanında yardım istenmesi mümkündür:

İç güvenlik-dış güvenlik (ulusal güvenlik) algısı devlet geleneğimizde hep iç içe olmuştur. İç güvenlik unsurları dış güvenliğe destek olduğu gibi, dış güvenlik unsurları da zaman zaman iç güvenlikte görev almıştır. Bu geçmişten gelen bir anlayış.¹¹

Sahil güvenlik bölge komutanlarına göre iç güvenlik, halkın güven ve huzur içinde yaşaması, bireyin temel hak ve özgürlüklerine yönelik tehditlerin ortadan kaldırılması, ister suç olsun ister kabahat, kanuna aykırı eylemlerin önlenmesi, dolayısıyla da toplumsal yaşamın belirli bir düzen içinde devam etmesinin sağlanması için yapılan faaliyetlerdir. Sahil güvenlik bölge komutanları da, iç güvenlik ile ulusal güvenlik arasında bir ilişki olduğunu kabul etmekle birlikte, iki alanın birbirinden farklı olduğunu daha açık bir şekilde belirtmişlerdir:

İç güvenlik kavramı, daha önceleri ulusal güvenlik kavramının içinde kullanılmakla birlikte, 11 Eylül 2001’de ABD’de düzenlenen terörist saldırıların hemen ardından “yurt içindeki güvenliğe” işaret edecek şekilde ve özellikle de terörle mücadele ve terörden korunma bağlamında yaygın olarak ve ayrı bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. İç güvenlik kavramı zaman zaman kimileri tarafından ulusal güvenlik kavramıyla eşdeğer gibi kullanılsa da, aslında aralarında çok belirgin bir anlam ve kullanım farkı bulunmaktadır. Ulusal güvenlik, bir devletin varlığını ve güvenliğini sağlamak için aldığı tüm tedbirlere işaret etmekle birlikte daha çok uluslararası alanla ilgilidir. Potansiyel düşmanlar, sınırların ötesindeki devletler ve uluslararası örgütlerdir. İç güvenlik ise sınırlar dahilinde faaliyet gösteren, çoğu zaman somut ve fiziksel olmayan bir düşman ya da düşmanlara karşı yurdun savunulması anlamına gelmektedir. Birçok ülkede iç güvenlik, yurt topraklarını teröristlerden korumak için gösterilen yerli, lokal bir çaba olarak tanımlanır. Uygulamada ise iç güvenlik çabaları, terörist saldırıların yanında deprem, sel, kasırga gibi doğal afetler veya kimyasal patlamalar gibi insan nedenli felaketler karşısında alınan tedbirleri ve yürütülen çabaları da kapsamaktadır.¹²

⁹ (Kaymakam, Görüşme, 25 Ocak 2015).

¹⁰ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

¹¹ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 2 Mart 2015).

¹² (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

İl emniyet müdürlerine göre iç güvenlik, bireye, devlete, topluma, eşyaya yönelik oluşacak tehdit ve tehlikelere karşı gerekli güvenlik önlemlerinin mevzuata uygun olarak alınmasıdır. İl emniyet müdürlerine göre de, ulusal güvenlik ile iç güvenlik şeklinde yapılan ayırım bulanıklaşmış ve iç güvenlik ile dış güvenlik örtüşür hale gelmiştir. Bu nedenle ulusal güvenlik ile iç güvenlik birimleri arasında yardımlaşma ve kuvvet yetersizliği halinde birbirlerinin sorumluluk alanlarında görev alınması kaçınılmazdır:

Güvenliğin çok boyutlu bir yapı kazanması sonucunda, iç güvenlik ile ulusal güvenlik örtüşür hale geldi, bir yakınsama söz konusu, bu ayırım ve sınıflandırma bulanıklaşmış durumda. Dolayısıyla iç güvenlik hizmeti veren birimler ile dış güvenlik hizmeti sunan birimlerin, ortak hareket etme ve işbirliği yapmaları gündeme geldi. Bu durumun başka bir boyutu da iç güvenlik birimlerinin yetersizliği halinde ulusal güvenlik unsuru olan askerlerden yardım istenmesi... İç güvenlik ile ulusal güvenlik algısı, devlet geleneğimizde hep iç içe olmuştur. İç güvenlik unsurları, ulusal güvenliğe destek olduğu gibi, ulusal güvenlik unsurları da zaman zaman iç güvenliği sağlayabilmiştir. Bu geçmişten gelen bir anlayış....¹³

6.2.4. İç Güvenlik Yönetiminin Teşkilatlanması ve Hizmet Sunumu Bakımından Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerilerine İlişkin Bulgular

İç güvenlik birimleri polis-jandarma-sahil güvenlik şeklinde üç kurumlu bir yapılanmaya sahiptir. İç güvenlik yönetiminin bu “çok başlı” teşkilatlanması, uygulamada çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Bu çerçevede özellikle, yetki ve görev paylaşımında jandarma ve polis teşkilatları arasında sorunlar yaşanabilmektedir. Bazı fiili durum ve uygulamalar, mevzuat boşlukları, polis ve jandarma arasındaki görev ve sorumluluk alanına ilişkin gerginliği sürekli kılmaktadır. Literatürde iç güvenlik yönetiminin “çok başlı” örgütlenme yapısının ortaya çıkardığı, yetki ve görev karmaşası ile koordinasyon sorunlarının ortadan kaldırılması için bu çoklu yapının birleştirilmesi, bir başka deyişle iç güvenlikle ilgili tek bir teşkilatın oluşturulmasının uygun bir çözüm olacağı ağırlıklı olarak kabul edilmektedir. Bu değerlendirme de dikkate alınarak araştırmada görüşmecilere, “Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin teşkilatlanması bakımından karşılaşılan sorunlar nelerdir ve bu sorunlara karşı ne tür çözümler önerilebilir?” sorusu yöneltilmiştir. Ayrıca iç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan sorunların tespiti amacıyla, araştırmaya katılanlara, “Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde hizmetlerin sunumu bakımından karşılaşılan sorunlar nelerdir ve bu sorunlara karşı ne tür çözümler önerilebilir?” sorusu sorulmuştur. Bu iki soruya verilen cevaplar birlikte incelendiğinde, iç güvenlik yönetiminin gerek teşkilatlanması gerekse hizmet sunumu bakımından karşılaşılan sorunların başında iç güvenlik birimlerinin polis, jandarma ve sahil güvenlik şeklinde üçlü bir yapılanmaya sahip olması ve bunun hizmetlerin sunumunda koordinasyon ve işbirliği sorunlarına yol açması gelmektedir.

İç güvenlik teşkilatlanmasında en önemli sorun olarak tartışılan jandarma-sahil güvenlik-emniyet şeklindeki üçlü yapılanma valilere göre, tarihsel süreçlerin bir sonucudur ve bir geleneğe dayanan bu üçlü yapı gerçekte bir sorun olarak görülmemelidir:

Bir ülkede güvenlik birimlerinin birden fazla olmasında yadırganacak bir şey yok. Genel olarak güvenlik hizmeti, yani silah/zor kullanma yetkisi, ya da bir başka deyişle kolluk yetkisi, tek bir kurumun veya birimin tekeline bırakılacak kadar basit görülmemiştir. Bu çoklu yapı, aslında birbirini dengeleyen güçler gibi görülmüştür. İç güvenlikte tek teşkilat, başka tür sorunlara yol açabilir.¹⁴

¹³ (İl Emniyet Müdürü, Yazışma, 12 Ekim 2014)

¹⁴ (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

Valilere göre asıl sorun iç güvenlikteki üçlü yapı içerisindeki jandarma ve sahil güvenlik birimlerinin askeri (militarist) nitelikleridir ve bu birimlerin sivil otorite olan kaymakam ve valilere tam anlamıyla bağlı olmamalarıdır:

Türkiye'deki sorun şu: Jandarma, sahil güvenlik askeri bir nitelikte, emniyet ise daha sivil bir nitelikte örgütlendirilmiştir.... Jandarmanın yapılanması, personel rejimi ve hesap verebilirlik ilişkisi, TSK ile ilintilidir.... Fransa'da da jandarma var, ancak onlarda jandarma demokratik kurallar ve gelenekler çerçevesinde sivil irade ve sivil bir anlayışla çalışıyor ve iş görüyor.... Dolayısıyla asıl yapılması gereken jandarma ve sahil güvenliği, sivil idarenin ve sivil iradenin otoritesine tabi kılmaktır.¹⁵

Valilerin aksine kaymakamların ağırlıklı çoğunluğu, iç güvenlikteki üçlü yapılanmanın önemli bir sorun olduğunu düşünmektedirler. Polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları farklı mevzuatlar çerçevesinde hizmet etmektedirler. Buna bağlı olarak bu üç kurumun teşkilat yapıları, personelinin niteliği ve niceliği, hizmete alımı, rütbe ve terfisi, atama ve tayin usulleri birbirinden çok farklıdır. Sadece bu üç ayrı kurumun mevcut olması değil, ayrıca jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının kendi içlerinde örgütlenmelerinde de farklı kademelerin bulunması (örneğin jandarma bölge komutanlığı gibi), iş ve işlemlerde koordinasyon ve işbirliği sorunlarına, idari işleyişte üst amir olarak kime hesap verileceği konusunda sorunlara yol açmaktadır:

Düşünün çalıştığınız ilçede bir jandarma komando alayı, ilde de bir jandarma bölge komutanlığı varsa, sizin ilçe jandarma komutanınız kaç kişi ile muhatap oluyor?... İlçe komutanı, hem ilçedeki alay komutanına, hem il jandarma komutanına hem bölge komutanına hesap veriyor, bir de tüm bunlardan sonra bana... Hele bir de suç meselesi varsa işin içine bir de savcı giriyor....¹⁶

Bu noktada bir kaymakamın genel anlamda parçalı idari yapının etkinlik başta olmak üzere farklı sıkıntılara da yol açtığını sağlık hizmetlerindeki parçalı örgütlenmeyi örnek vererek anlattığı şu ifadeleri çarpıcıdır:

İç güvenlikte koordinasyon ve etkinlik isteniyorsa, jandarma ve sahil güvenlik tamamen kaldırılmalıdır. Aslında parçalı yapının sıkıntılı olması, sadece iç güvenlikte değil diğer alanlarda da geçerli bir durum, idari bir gerçek. Örneğin il teşkilatında sağlık hizmetlerinde eskiden sadece il sağlık müdürlüğü vardı. Şimdi üçlü bir yapı var: İl Sağlık Müdürlüğü, Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği, Halk Sağlığı Müdürlüğü. Bu üçlü yapı, il düzeyinde sağlık hizmetlerinde idari bir karmaşaya yol açıyor. Bu kurumlardan birinde hizmet aracı fazlası var, diğerinde yok, ihtiyaç olduğu halde diğerine vermiyor, kurumsal kıskançlık yapıyor. Aynı şey personel yönetimi bakımından da geçerli... İdari teşkilatı parçalamak, idareyi ya da hizmeti işlevsiz hale getiriyor, bürokrasiyi arttırıyor, kaynak israfına yol açıyor. Bu açılardan da, iç güvenlik birimlerinin tek birim üzerinden yürütülmesi gerekli.¹⁷

Kaymakamların bu görüşlerine karşılık il jandarma komutanları, jandarma-sahil güvenlik-emniyet şeklindeki çoklu yapılanmayı iç güvenlik hizmetlerinin bir gereği olarak değerlendirmektedirler. Her şeyden önce bu üç kurumun görev alanları birbirinden farklıdır ve bu farklı alanların farklı nitelikleri vardır. Ayrıca, iç güvenlik birimlerinin tek çatı altında toplanması kontrolsüz bir gücün ortaya çıkmasına da yol açacaktır:

İç güvenlikte tek teşkilat sağlıklı olmaz. Jandarma, Türkiye'nin bir gerçeği. Kaldı ki, jandarma teşkilatı diğer ülkelerde de var. Fransa'da, İtalya'da da var. Bu üçlü yapıya ihtiyaç var ve bu kurumların birbirlerini dengelediğini düşünüyorum. Jandarmada biz,

¹⁵ (Vali, Görüşme, 10 Ağustos 2014).

¹⁶ (Kaymakam, Görüşme, 26 Ocak 2015).

¹⁷ (Kaymakam, Görüşme, 19 Nisan 2015).

aslında iç güvenlikte milletin askere bakışından, sempatisinden de yararlanıyoruz. Bu da ayrı bir avantaj. Bu nedenle, bu üçlü yapı devam etmeli.¹⁸

Sahil güvenlik bölge komutanları, doğrudan doğruya üçlü yapılanmaya değinmemekle birlikte, il jandarma komutanlarından farklı olarak, dağılık teşkilat yapısının en faydalı teşkilatlanma olmayacağını göz önünde bulundurularak maliyetler konusunda etkin bir planlanma yapılması gerektiğini, bunun için de etkin bir hizmet sunumunu sağlayacak şekilde teşkilatlanma ve konuşlanmanın bir ihtiyaç olduğunu belirtmişlerdir:

Üç farklı genel kolluk birimi ülkede iç güvenliğe yönelik olarak görev yapmaktadır. Her bir kurumun işleyişi ve teşkilatlanması farklı şekilde yürütülmektedir... Kolluk birimleri arasında işbirliği her ne kadar bulunsu da her bir kurumun diğerini tam anlamıyla tanınması mümkün olmamaktadır.... Jandarma ve emniyet kuvvetlerinin görev yaptığı bölgelerde birbirlerine aşinalığının, Sahil Güvenlik Komutanlığı ile aynı ölçüde olduğu söylenemez. Söz konusu aşinalık sorunu, küçük yerleşim yerlerinde kısa sürede aşılma ile beraber nispeten büyük şehirlerde biraz zaman almaktadır.¹⁹

İl emniyet müdürleri, iç güvenlik birimlerinin tek çatı altında toplanmasını en belirgin şekilde savunan gruptur. Onlara göre, jandarma-sahil güvenlik-emniyet şeklindeki mevcut yapı, mülki amir koordinesinde bir yeknesaklık sağlasa da, kaynakların verimliliği, uygulamaların standardizasyonu açısından tek kurum daha verimli olacaktır:

Tek teşkilatlanmadan yanayım, çünkü Dünya’da da gidişat bu yönde, örneğin Belçika’da jandarma kaldırılmış ve polis teşkilatına bırakılmış tüm iç güvenlik hizmeti... Jandarma, bazı konularda yetersiz kalabiliyor, profesyonel çalışma konusunda sıkıntıları var. Bazı suç ve suçlular, polis, jandarma ve sahil güvenlik ayırımından istifade edebiliyor, bu da hizmetlerdeki etkinliği azaltıyor. Bu parçalı yapı, koordinasyon ve işbirliği sorunlarına da yol açabiliyor, bu sorun vali başkanlığında biraraya gelinerek aşılabiliyor ancak bu kurumsallaşmış bir durum değil.²⁰

Araştırmada üç kurumlu yapıya karşı çıkanların, kaymakamların, sahil güvenlik bölge komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin, dayandıkları en önemli gerekçe, bu yapılanmanın hizmetlerin etkin ve verimli sunumunda bazı sorunlara yol açmasıdır. Bu sorunlar; iç güvenlik hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliği ile bilgi alış-verişi ve istihbarat konularında yaşanan aksaklıklar olarak ifade edilmiştir:

En büyük eksiklik, emniyet, jandarma ve sahil güvenlik arasındaki koordinasyonun sağlanması ve istihbarat paylaşımı sorunları... zaman zaman iç güvenlik birimleri, aynı olaylarda farklı tavırlar sergileyebiliyorlar. Bu da sizi, yani verdiğiniz hizmetleri sıkıntıya sokabiliyor... bilgi alış verişinde kurumsal taassupla hareket edebiliyorlar. Bu da hizmetin zamanında yerine getirilmesinde bazı aksaklıklara yol açabiliyor.²¹

Bir sahil güvenlik bölge komutanı da iç güvenlik hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan en önemli sorunun üç kurum arasındaki bilgi/istihbarat paylaşımı olduğunu ifade ettikten sonra şunları söylemiştir:

Her üç kurum da ilçelerde kaymakamlar, illerde ise belirlenen vali yardımcılar koordinesinde ortalama haftada bir defa toplanarak [kastedilen tezin 3. bölümünde anlatılan asayiş saati uygulamasıdır] bilgi paylaşımında bulunmaktadır. Söz konusu

¹⁸ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 12 Ekim 2014).

¹⁹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

²⁰ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

²¹ (Kaymakam, Görüşme, 25 Ocak 2015).

uygulamanın da belirli ölçüde ortak hareket etmek açısından zemin oluşturduğu söylenebilir. Ancak, söz konusu toplantıların anlık bilgi paylaşımı ve istihbari bilgilerin olgunlaştırılması açısından yeterli olduğu söylenemez.²²

Peki, iç güvenlik hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan koordinasyon, işbirliği ve bilgi paylaşımı sorunlarına karşı ne yapılmalıdır? Görüşülenlerin tamamına yakını, bu konularda mülki idare amirlerinin iç güvenlik yönetimindeki koordinatörlük görevine dikkat çekmişlerdir. Bu konuda bir vali şunları ifade etmiştir:

.... bilgi paylaşımının, teknoloji paylaşımının, kuvvet paylaşımının net çizgilerle pratik kullanılabilecek manada, kurum otoritelerini de bağlayacak şekilde mevzuatlarına ve organizasyon şemalarına yansıtılması büyük bir zorunluluk arz etmektedir. Mesuliyet verilen, koordinasyon ve işbirliği sağlamada yetki verilen kişiler, vali ve kaymakamlardır. Kurumlar ise geriye kalan eksikleri tamamlıyor.... İşte o zaman hizmet sunumunda sıkıntı yaşanmıyor.²³

Ancak mülki idare amirlerinin iç güvenlik birimleri arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamadaki kilit rolünü ifade etme bakımından, vali ve kaymakamlar ile il jandarma komutanları ve il emniyet müdürlerinin yaklaşımlarının farklı olduğu görülmektedir. Mülki idare amirlerinin iç güvenlikteki koordinasyon ve iş birliğini sağlama rolünü, vali ve kaymakamlar iç güvenlik alanının bir sivil alan olması ve siviller tarafından yönetilmesi gerektiği gerekçesi ile vurgularlarken, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri daha çok, “yetki onlarda, dolayısıyla da sorumluluk da onların” anlayışı ile yani bir anlamda sorumluluğu üstlerinden atma düşüncesi ile ifade etmişlerdir. Bir il emniyet müdürüne göre;

Jandarma ile ortaya çıkabilecek koordinasyon ve işbirliği sorunu hem mevzuat nezdinde hem ikili ilişkiler nezdinde, spontane gelişen olaylarda da iyi niyet kapsamında çözülüyor. Ancak şunu da belirtmek gerekli, koordinasyon ve işbirliği konusunda valimiz asıl sorumlu, biz onun emir ve direktifleri doğrultusunda hareket ediyoruz, sonuç olarak bir emir-komuta zinciri söz konusu. Ancak unutmayalım yetki kadar, sorumluluk da ona ait ve öyle olmalıdır.²⁴

Araştırmada iç güvenlik yönetimindeki çok başlı yapılanmaya karşı çıkanların ve iç güvenliğin tek tip bir teşkilatlanma ile örgütlenmesi gerektiğini savunanların bu konudaki düşünceleri ek sorularla irdelendiğinde, asıl sorunun iç güvenlik yönetiminde üç farklı kurumun varlığından ziyade jandarma ve sahil güvenlik komutanlıklarının militarist yapısı nedeniyle sivil otoriteye bağılılık konusunda yaşanan sıkıntılar olduğu görülmüştür. Araştırma kapsamında gerek jandarmanın gerekse sahil güvenliğin bu militarist yapısından en fazla rahatsızlık duyanların vali ve kaymakamlar olduğu görülmüştür. Her ne kadar valiler, iç güvenlikteki üçlü yapılanmayı tarihsel sürecin bir sonucu olarak görmekle birlikte, jandarma ve sahil güvenliğin sivil otoriteye bağılılıklarının tam anlamıyla sağlanamadığı görüşündedirler. İç güvenlik alanında yapılan son mevzuat düzenlemeleri ile bu birimlerin iç güvenlik yönetiminde sivil otorite olan vali ve kaymakamlara bağılılığı artırılmış olmakla birlikte, bunun tam anlamıyla uygulamaya yansımadağı, araştırmaya katılan vali ve kaymakamlar tarafından dile getirilmiştir. Bir il valisi bu durumu şu şekilde değerlendirmiştir:

Jandarmanın görevlerinin % 80'i-% 90'ı mülki ve adli görevlerdir ancak günlük çalışmasının %90'ı askeridir. Terfi-yükselme ve rütbe sistemi, askeri düzene göre yapılmıştır. Bu değişecek... Emniyet müdürü neyse jandarma komutanı da o olmalı, sivil

²² (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

²³ (Vali, Görüşme, 12 Ekim 2014).

²⁴ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

otoriteye bağlılık yönünde yapılanlar yeterli değil, yeni yapılan düzenlemeler, tam anlamıyla kurumsallaşmalı.... Polis ve jandarma arasındaki duruş, hissediş ve tavır farklılığı, hem işlemlere hem hizmetin kalitesine ve hem de halka olumsuz bir şekilde yansıyor.²⁵

İç güvenlik birimlerinin sivil otoriteye bağlılığı konusunda en fazla şikayetçi olanlar ise aslında kaymakamlardır:

Daha önce ilçe jandarma komutanı iznini bile bizden almıyordu. Şimdi ise bizden kerhen “olur” alıyorlar, önce il jandarma komutanından sonra da bizden... Bu bile önemli ama çok yetersiz. Tüm değişikliklere rağmen il komutanlığından yapılan planlamalara göre, bize gelip arama taleplerini imzalattıyorlar. Sormuyorlar ya da istişare etmiyorlar....İç güvenliği jandarma bizim adımıza yürütüyor ve asıl sorumlu bizlersek, bu durumu onlar da hissetmeli ve ona göre davranmalı....Sadece seni bağladım demek ile olmuyor. Jandarmanın sivil otorite olan bakan, vali ve kaymakam ile olan ilişkisi pekiştirilmeli ve bağlılık gerçek anlamda kurumsallaştırılmalı....²⁶

Sivil otoriteye bağlılık sorununun tüm mevzuat değişikliklerine karşın devam ediyor olmasının nedeni, geçmişten gelen kurumsal alışkanlıkların kolayca terk edilememesidir. Bir vali, bu durumu şöyle ifade etmiştir:

Türkiye’deki teamül, yani jandarmanın askeri, emniyetin daha sivil bir kimliği olduğu düşüncesi Türkiye’nin pratiklerinden, idari geçmişinden kaynaklanan bir şey, sorun buradan başlıyor. Jandarmanın silahlı kuvvetlerin bir parçası olması keyfiyeti, işi sıkıntıya sokuyor. Jandarma kolluk hizmeti yapmakla birlikte hesap verebilirlik noktasında asıl yetkili olan siyasi otoriteye pek bağlı olmadı. Kanunların birçoğunda jandarma, hala kara kuvvetlerinin içinde kabul ediliyor.²⁷

Ayrıca araştırmada tespit edilen ilginç bir durum da, kaymakamların sivil otoriteye, yani kendilerine bağlılık konusunda, ilçe emniyet müdürlerinin de, en az jandarma kadar sorunlu olduklarını düşünmeleridir. Kaymakamlar, literatürde jandarmaya göre sivil bir yapılanma olarak değerlendirilen emniyet teşkilatı ile bağlılık, uyum ve işbirliği içerisinde çalışma konusunda sorunlar yaşamaktadırlar:

Bağlılık konusunda jandarma dışında aslında emniyette de sorun yaşanıyor. Jandarma, mülki idareyle çalışırken çalışma ilişkilerini daha düzenli ve disiplinli bir şekilde yürütüyor. Jandarma kendi hiyerarşisi içerisinde gerçek anlamda bir disiplin ve emir-komuta zinciri gerçekleştirmiş durumda. İşleyiş ve düzen açısından değerlendirildiğinde, jandarma kaymakamlara daha bağlı hareket ediyor. Emniyet teşkilatında ise, kendi iç işleyişinde bile disiplin anlayışı tam olarak oturtulabilmiş değil. Ast-üst ilişkilerinde, verilen talimatların sorgulanmadan yerine getirilmesinde, meydana gelen olayların üst makamlara iletilmesinde emniyet, jandarmanın çok gerisinde. Örneğin ilçe jandarma komutanı, bir olay olduğunda bana hemen bildiriyor ama emniyet bölgesinde bir olay oluyor, en son ben öğreniyorum.²⁸

Sivil otoriteye bağlılık sorununa karşı vali ve kaymakamların çözüm önerileri; taşrada iç güvenlik makamı olan vali ve kaymakamların iç güvenliğin amiri olduklarının mevzuatta tam anlamıyla vurgulanması, çeşitli kanunlarda bulunan buna aykırı hükümlerin değiştirilmesi, ayrıca bu anlayışın uygulamada etkin bir şekilde takip edilmesidir. Bir kaymakam, bu düşüncüyü şu şekilde ifade etmiştir:

²⁵ (Vali, Görüşme, 13 Ocak 2015).

²⁶ (Kaymakam, Görüşme, 4 Nisan, 2015).

²⁷ (Vali, Görüşme, 25 Ocak 2015).

²⁸ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

Mülki idare sistemi güçlendirilmeli, vali ve kaymakamlara jandarma, sahil güvenlik ve emniyet birimlerini denetleme ve onlara hesap sorma yetkisi mevzuatta tam anlamıyla tanınmalı, uygulamada da bu kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması mülki idarenin görevi olmalı ve onlar tarafından sağlanmalıdır. Etkili denetim ve yönlendirme için mülki amirler ile iç güvenlik birimleri arasındaki hiyerarşinin iyi tanımlanması zorunludur. Bu hiyerarşi tanımlaması çerçevesinde, emir-talimat verme, sicil ve ödül/ceza verme, bir aksaklık olduğunda etkin soruşturma yapma, sorumlular hakkında idari tedbir alma gibi yetkiler açıkça belirtilmeden iç güvenlik birimleri arasında koordinasyonun sağlanması pek mümkün değildir.²⁹

Kaymakamlara göre, sivil otoriteye bağlılık sorununun çözümünde, jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatları mensuplarına, hizmet öncesinde ve hizmet içinde verilen eğitimlerde, iç güvenlikten asıl sorumlu olanın sivil otorite olduğunun tam anlamıyla benimsenmesi de önemli bir konudur:

Sivil otoriteye bağlılık sorunu, eğitim süreçlerinde başlamaktadır. Bu eğitim süreçlerinde ve programlarında sivil idarecilerin birinci derece sorumlu oldukları amir olmaları ile ilgili bir anlayış sorunu var. Çünkü bu teşkilat mensupları yetiştirildikleri okullarda vatanını en çok seven, en çok hizmet eden, canını veren askerlerdir/polislerdir diye yetiştiriliyorlar. Bu yetiştirilme süreci sonunda bu teşkilat mensupları, sivil idarecilerin olaylara kendileri kadar sağlıklı, milliyetçi ve vatansever bir perspektiften bakmadığını, daha yüzeysel değerlendirdiklerini düşünmektedirler. Dolayısıyla, sivil otorite ile olan çelişki buradan başlıyor.³⁰

Sivil otoriteye bağlılık konusunda il jandarma ve il emniyet müdürleri tarafından “sivil otoriteye/valilere bağlı bir şekilde çalışıyoruz” söyleminin dışında dikkate değer bir değerlendirme yapılmamıştır. Aynı şekilde araştırmaya katılan dört sahil güvenlik komutanından üçü, sahil güvenliğinin askeri niteliğini ve sivil otoriteye bağlılığını bir teşkilatlanma sorunu olarak belirtmemiş olmakla birlikte, bir bölge komutanının bu konudaki yaklaşımı farklılık taşımaktadır:

İç güvenlik alanında gizli yönetmelikler, hukuki dayanağı belirsiz bazı uygulamalar ve kurumlar arasındaki yetki ve sorumluluk karmaşası yüzünden bu alanın militarizasyonu devam etmektedir. Bu sorunları gidermek için milli güvenliğin yeniden tanımlanmasına ve ordunun rejim bekçiliği görevinin sona erdirilmesine dayanan düzenlemeler yapılmalı, ordunun özerk kurumsal yapısının değiştirilmesini içeren öneriler geliştirilmelidir....³¹

Araştırmada görüşme yapılanların tamamı, iç güvenlik alanında yeni bir teşkilatlanmaya gidilmemesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Onlara göre İçişleri Bakanlığı'nın yerine İç Güvenlik Bakanlığı ya da İç Güvenlik Müsteşarlığı gibi bir teşkilatlanma uygun değildir, böyle bir yapılanma iç güvenlik alanında yeni sorunlara yol açabilecektir. Yine görüşme yapılanların hepsi, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nı iç güvenlik yönetimi içerisinde konumlandıramadıkları gibi, bu kurumun bir işlevinin bulunmadığını da belirtmişlerdir. Bir il jandarma komutanı, bu konuda şu ifadeleri kullanmıştır:

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığını, idari yapılanmada hiçbir yere koyamıyorum..... Hiçbir işlevinin olduğunu düşünmüyorum. Neyi planlar, niçin kurulmuştur, ne yapar bir anlam veremiyorum. İçi boş bir kurum.³²

²⁹ (Kaymakam, Görüşme, 10 Nisan 2015).

³⁰ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

³¹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

³² (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 13 Ocak 2015).

Bir kaymakam ise, KDGM'yi, daha ağır bir şekilde eleştirmiş, bu kurumun dikkate değer çalışmalar yapmayan, etkisiz bir kurum olduğunu belirtmiştir:

KDGM, kurulduğu dönemin şartlarında hükümetin ve sivil idarenin güvenlik yönetimini elinde tutacağı, farklı güvenlik birimlerinin tek elden yönetileceği, dolayısıyla bundan sonra iç güvenlik yönetiminde ve terör olaylarına ilişkin tedbirlerin alınmasında koordinasyonun sağlanması konusunda ciddi bir mesafe katedileceği algısıyla oluşturulmuş olmakla birlikte içi doldurulmamış, kurumlara asla talimat verme yetkisi olmayan, sağlıklı istihbarat alamayan, sınırlı ve etkisiz bir kurum olmuştur. Bir kaç STK ve korucularla ilgili bir-iki çalışma dışında bir çalışma yaptığını görmedim ve duymadım.³³

Araştırmada görüşme yapılanların iç güvenlik yönetiminin teşkilatlanması noktasında karşı çıktıkları diğer bir konu da, ayrı bir adli kolluk örgütlenmesinin kurulmasıdır. Türkiye'de adli kolluğun örgütlenmesine baktığımızda, idari kolluktan ayrı bir adli kolluk teşkilatının bulunmadığı görülmektedir. Bu hizmet, 5271 sayılı CMK'ya göre, genel kolluk teşkilatı olan polis, jandarma, sahil güvenlik personeli ile gümrük muhafaza memurları tarafından Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda yürütülmektedir (m. 164-165). Adli kolluk görevini yürüten kolluğun adli makamlara bağlılığı kurumsal olmayıp görevsel bağlılıktır. Araştırmada görüşme yapılanlar, var olan bu durumun yerinde olduğunu ve ayrı bir adli kolluk teşkilatının kurulmasının idari işleyişte, suç ve suçluların takibinde yetersizliklere ve sorunlara yol açacağını, önleyici hizmetler olan idari kolluk ile suçun aydınlatılması ve suçlunun yakalanması hizmetleri olan adli kolluğun birbirini tamamlayıcı olduğunu ve ayrılmaması gerektiğini söylemişlerdir. Bir emniyet müdürü, bu görüşü şu şekilde belirtmiştir:

Bizim şu anki yapımız oturmuş durumda, ayrı bir adli kolluk, Adalet Bakanlığı ve Başsavcılıklara bağlı bir adli kolluk gereksiz... böyle bir şeye ihtiyaç yok, adli işlemleri yapan ayrı bürolarımız ve ayrı personelimiz var, zaten bu konularda da bizim açımızdan bir sorun yaşanmıyor.³⁴

Görüşme yapılanlar, ağırlıklı olarak adli kolluk hizmetlerinin görülmesinde zaman zaman karşılaşılan sorunların ayrı bir örgütlenmeye gitmek yerine adli kolluk bürolarında çalıştırılanların gerçekten bu konuda uzmanlaşmalarının sağlanması ve bu personelin niteliklerinin daha da arttırılması yolu ile çözülebileceği düşüncesindedirler. Bir kaymakam bu düşüncüyü şu şekilde ifade etmiştir:

Bu bir politik tercih, bir bütçe ve kaynak meselesi. Ama aynı zamanda bu alanın niteliğinden dolayı, ayrı bir adli teşkilat kurulması doğru değil. Adliyenin [iç] güvenlikteki bakış açısı suçu ve suçluyu ortaya çıkarmak ama güvenlik suçun ortaya çıkmasından daha önce başlayan ve daha sonrasına sarkan bir süreç ve bu süreçlerin birbirinden ayrılması ve farklı birimler şeklinde örgütlenmelerini doğru olamaz. Bu nedenle, ayrı bir birim yerine adli kolluk işlemleri daha uzman kadrolarla gerçekleştirilmeli. Çünkü [iç] güvenlik topyekün yönetilmesi gerekli olan bir süreç.³⁵

6.2.5. İç Güvenlik Yönetiminde Etkinliğin Sağlanması Bakımından Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerilerine İlişkin Bulgular

Toplum bakımından iç güvenlik birimlerinin etkinliğinden; bu birimlerin kendisinden beklenenleri hakkıyla yerine getirmesi ve taraf tutmaması; toplumsal gösterilerde vatandaşların haklarına saygılı davranması; vatandaşlar arasında iyi eğitimli

³³ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

³⁴ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

³⁵ (Kaymakam, Görüşme, 23 Şubat 2015).

ve ehil olduğuna dair inancın bulunması; trafik suçları, uyuşturucu ve kaçakçılık, ekonomik ve finans suçları ile mücadele ve spor karşılaşmaları ve diğer organizasyonlarda düzeni sağlamaya ilişkin performansla yönelik suç önleme ve suç oranlarını düşürme konularındaki başarısı; hırsızlık, kapkaççılık, cinsel taciz, tecavüz ve cinayet gibi adi suçların faillerini yakalamaya ilişkin performansla yönelik failleri yakalama başarısı gibi ölçütler anlaşılabilir (Kırmızıdağ, 2015: 15). Bu ise ancak iç güvenlik birimlerinde iyi eğitilmiş, nitelikli, profesyonel personelin istihdamı ile sağlanabilir.

Araştırmada görüşülenlere, iç güvenlik birimlerinin etkinlik durumuna ilişkin olarak, “Etkin bir iç güvenlik yönetiminin sağlanabilmesi için örgütlenme ve işleyiş bakımından neler yapılmalıdır?” sorusu yöneltilmiştir. Görüşme yapılanlar, etkin bir iç güvenlik hizmetinin nasıl sağlanacağı konusunda, iç güvenlik birimlerinin iç örgütlenme yapıları ile personel sorunları üzerinde durmuşlardır. Görüşülenlerin iç güvenlik birimlerinin etkinliği bakımından belirttikleri en önemli konu, personelin nicelik ve nitelik bakımından yeterlilik durumudur. Vali ve kaymakamlar, iç güvenlik personeline sayısal anlamda karşılaşılan sorunların zaman içerisinde çözüme kavuşturulabileceğini ancak asıl önemli olanın nitelikli/kaliteli personelin istihdam edilmesi olduğunu belirtmişlerdir. Bu konuda emniyet teşkilatının diğer birimlere göre daha iyi bir durumda olduğu da değerlendirilmiştir. Bir vali, bu değerlendirmeyi şu şekilde belirtmiştir:

Son yıllardaki gelişmelere baktığımızda, personel bakımından oldukça iyi bir seviyeye gelindi. Sorunlar yok mudur, elbette var. Özellikle nitelikli elemanları işe alma konusunda sıkıntılar var... Ancak yine de iyi bir insan kapasitesi var, özellikle de emniyette. Eğer o kapasiteyi iyi kullanabilir ve harekete geçirebilirsek, çok şeye ihtiyaç duymadan hizmetin kalitesi anlamında belirli mesafeler alınabilir.³⁶

İl emniyet müdürleri de, valiler ve kaymakamlar gibi emniyet teşkilatında personelin gün geçtikçe daha nitelikli hale geldiği görüşündedirler ve esas olması gerekenin doğru personeli doğru yerde, yani niteliklerine uygun yerlerde istihdam edilmesi olduğunu düşünmektedirler:

Geçmişe göre emniyette daha eğitilmiş bir personele sahibiz, eskiden ortaokul, lise mezunları vardı, şimdi en azından bu noktada belli bir düzey yakalandı. Amir kadrosunda masterlı ve doktoralı çok sayıda personel var artık....Aslında biz etkinliği sayısal çoklukla değil, kaliteli personel ile sağlayabiliriz. Önemli olan zaten personelin doğru yerde, niteliklerine uygun yerlerde istihdam edilmesi gerekliliği. Bu yapılırsa istihdamda da, verilen hizmetlerde de gerçek anlamda etkinlik sağlanabilir.³⁷

Araştırmada görüşme yapılanların tamamı, etkinliğin sağlanması için iç güvenlik yönetiminde profesyonelleşmenin gerçekleştirilmesi, uzmanlaşma konusunda daha tutarlı ve sürekli bir yapının oluşturulması ve bir kurumsal tutumun belirlenmesi gerekliliği üzerinde durmuşlardır:

Gerek emniyette, gerek jandarmada gerekse sahil güvenlikte personel iyi seçilerek alınmalı ve hizmet içinde iyi eğitilmeli.. Bu konular çok kötü değil, hatta git gide daha da iyi bir düzeye geliyor. Eskiye nazaran insan kaynağının çok kötü olmadığını görüyoruz. Ancak özellikle yapılan işlerde profesyonelleşme ve uzmanlık sağlama çok önemli. Bunlar hizmetin etkinliğini de doğrudan etkiliyor. Profesyonelleşme ve uzmanlığı esas alan bir kurumsal sistem oturtulmalıdır.³⁸

³⁶ (Vali, Görüşme, 10 Ağustos, 2014).

³⁷ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 22 Şubat 2015).

³⁸ (Vali, Görüşme, 12 Ekim 2014).

Jandarmanın personel yapısı konusunda ise görüşme yapılanların tamamı, iç güvenlik hizmetlerinde istihdam edilen personelde profesyonelleşmeye gidilmesi ve bu alanda askerlik hizmeti yapan erlerin kullanılmaması gerektiğini ifade etmişlerdir. Özellikle il jandarma komutanları, bu konuya çok daha fazla vurgu yapmışlardır:

Er kaynağında problem var. Erler bizdeki iş gücünü düşürüyor. Bir olaya erleri gönderdiğinizde onların başına neredeyse bir onlar kadar uzman, astsubay veriyorsun, yanlış bir şeyler olmasın diye. Bu nedenle profesyonelleşme kaçınılmaz. Bu olduğu zaman işgücü artacak, hizmet de o oranda iyileşecektir.³⁹

Araştırmada sahil güvenlik bölge komutanları da dahil olmak üzere hiçbir katılımcı sahil güvenliğinin personeli ile ilgili herhangi bir değerlendirme yapmamıştır. Bunun nedeninin sahil güvenliğinin teşkilatlanmasının ve personel yapısının diğer birimlere göre daha az biliniyor olması olduğu düşünülebilir.

İç güvenlik birimlerinin etkinliği konusunda görüşme yapılanların üzerinde durduğu diğer bir konu da, personelin eğitimidir. Bu konuda tüm görüşme yapılanlar, iç güvenlik personelinin eğitiminin gerek mesleğin başlangıcında gerekse hizmet içinde belirli bir düzeyde olduğunu, bunun da hizmetin sunumuna yansıdığını belirtmişlerdir. Jandarma, sahil güvenlik ve emniyet personelinin eğitimi konusunda bir vali ve bir kaymakam farklı bir öneride bulunmuşlardır. Onlara göre emniyet, jandarma ve sahil güvenlik personeli belli bir süre, 1 ya da 2 yıl, kendi kurumlarında eğitim aldıktan sonra yine belli bir süre devam edecek bir ortak eğitime tabi tutulmalıdırlar. Bu sayede, farklı kurum mensupları arasında daha mesleğin başında mesleğe ilişkin ortak bir yaklaşımın ve kültürün geliştirilmesi sağlanacaktır. Bunun ilerde kurumlar arasında ortaya çıkabilecek işbirliği ve koordinasyon sorunlarının çözümünde de yararlı olabileceği değerlendirilmiştir.

Polisin eğitimi konusunda kaymakamlar ve il emniyet müdürleri, POMEM ve PMYO'dan eğitim alarak polislik görevine başlayan memurlar arasında bir farklılık olduğunu düşünmektedirler. Ancak il emniyet müdürleri bu farklılığın, literatürde tartışıldığı gibi, “kurum içi dayanışma ve birlik” konusunda bir sorun oluşturmadığını, aksine farklı uzmanlık alanlarında istihdamı sağladığını düşünmektedirler:

Polis eğitimi konusunda eskiden çok sıkıntılar yaşandı, şimdi belli bir düzene girdi, POMEM ve PMYO ile. Bu iki eğitim kurumundan mezunlar arasında elbette bir farklılık var. POMEM'den mezun olanlar, teknik alanlarda daha başarılılar, buna karşılık PMYO'dan mezunların, daha operatif olduğunu, sokak polisliğinde daha iyi kullanılabildiklerini görüyoruz. Dolayısıyla, personelin niteliklerini bilerek doğru yerlerde görevlendirmek gerekiyor.⁴⁰

Buna karşılık kaymakamlar, POMEM ve PMYO mezunları arasındaki eğitim farklılığının, literatüre koştur olarak uygulamada bazı sorunlara yol açtığına dikkat çekmişlerdir:

POMEM ve PMYO'dan mezun olan personelin aynı teşkilat içinde istihdamının avantajları olduğu gibi dezavantajları da var. POMEM'den gelenler, fakülte mezunu olduklarından yaş bakımından daha tecrübeliler, teorik bilgi açısından da daha iyi durumdadılar ancak emir-komuta ve hiyerarşiye uyum konusunda sıkıntılılar. Temelden bu şekilde eğitilmediklerinden kurum içinde bir olumsuzluk olduğunda hemen şikayet yollarına başvuruyorlar. Bu da kurumsal bütünlüğü ve birbirini destekleme konusunda sorunlara yol açıyor.⁴¹

İç güvenlik yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi için personelin çalışma şartlarının iyileştirilmesi, tayin ve terfi işlemlerinin adaletli bir şekilde düzenlenmesi

³⁹ (İl Jandarma Komutanı, 13 Ocak 2015).

⁴⁰ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 15 Ağustos 2014).

⁴¹ (Kaymakam, Görüşme, 27 Ocak 2015).

gerektiği de araştırmaya katılanlar tarafından ifade edilmiştir. Vali ve kaymakamlara göre, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında tayin ve terfi konusunda çok sorun bulunmamakla birlikte, bu konuda asıl sorunlu olan kurum emniyet teşkilatıdır. Konu hakkında bir valinin yaptığı şu değerlendirme dikkat çekicidir:

Jandarmanın tayini konusunda çok fazla bir sıkıntı görmüyorum ancak emniyet teşkilatı için aynı şeyi söylemem mümkün değil. Onların tayin işlemlerinde sorunlar var. Halbuki emniyette de tayin ve nakil sisteminin tavizsiz bir şekilde uygulanmasına dikkat edilmelidir. Personel nerede ve ne kadar süre görev yapacağını bilmeli ve buna uymalıdır. Uzun süre bir yerde kalmak yerleşmeye yol açıyor. Buna imkan verilmemeli. Örneğin, valilikte çalışan bir polis memuru vardı, 5. ya da 6. kez görev uzatması yapmak istemişti. Biz kabul etmek istemeyince tüm gücü (!) ile tavassutta bulundu. Aslında onun derdi, kalıp buraya hizmet etmek değildi. Derdi, buradan giderse araba alım-satım işlerini sürdüremeyecek olmasıydı.⁴²

Benzer bir şekilde özellikle atama ve terfi konularında emniyetin, jandarma ve sahil güvenliğe göre daha sorunlu bir kurum olduğunu, valiler gibi kaymakamlar da düşünmektedirler:

Jandarma ve sahil güvenlikte atama-terfi sistemi oturmuş durumda, buralarda çok sıkıntı görülüyor. Ancak emniyet teşkilatındaki sistemsizlik, personelin etkin çalışmasını da önüyor. Özellikle görev süreleri bir problem emniyette. Örneğin emniyette 2. doğu görevi yeni uygulanmaya başlandı. Bundan önce bir polis memuru tüm meslek hayatında 2 yıl bir doğuda [doğu ilinde/ilçesinde] görev yaptıktan sonra meslek hayatının geri kalanında kendi memleketinde, memleketine yakın ya da bir sahil şehrinde çalışabiliyor. Bu batı illerinde personel fazlalığına, doğuda ise azlığına yol açıyor. Dolayısıyla emniyette personelin Türkiye geneline dağılımı çok daha iyi planlanmalı, atama süreleri ve kriterleri daha açık bir şekilde ve hizmetlerdeki etkinliği esas alacak şekilde belirlenmeli..... Jandarmada, sahil güvenlikte sistem oturmuş durumda. Ancak emniyette tayin ve terfilerde problem var. En sıkıntılı şey yerellik. [uzun süre aynı yerde görev yapma] Mutlaka rotasyon olmalı. İç güvenlik personeli, özelde de polis, hiçbir ilde 5 yıldan fazla çalışmamalı, çünkü bu süre aşılınca esnaflaşmaya başlıyorlar. Ayrıca yine iç güvenlik personeli yerli olmamalı, yani kendi memleketlerinde çalışmamalı. Polis memurlarının tayin ve terfileri bir sisteme bağlanmalı, memur başına ne zaman, ne geleceğini bilmelidir.⁴³

Araştırmada görüşülenler, iç güvenlik birimlerinin etkinliği konusunda personelin çalışma şartlarının da önemli olduğunu belirtmişlerdir. Ancak bu konuda valiler, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri, 12-24 ya da 12-12 şeklindeki çalışma sistemini, yapılan işin niteliği ve personel sayısı dikkate alındığında zorunlu bir durum olduğunu ifade ederken, kaymakamlar bu çalışma şartlarının zaman zaman keyfiliğe kaydığını da düşünmektedirler. Bir kaymakam, konuya ilişkin şunları söylemiştir:

Çalışma süreleri, özellikle doğuda terör eylemleri ya da toplumsal olaylar da ileri sürülerek il emniyet müdürleri ya da il komutanlarının tutumuna göre değişebiliyor. Bir toplumsal olayda çok da gerekmediği halde, personel saatler öncesinden görevlendirilebiliyor. Bu da personelde yaptığı işe yabancılaşmaya ve dikkatsizliğe yol açıyor. Bu çalışma sistemi, personelin etkinliğini ve verimliliğini de düşürüyor.⁴⁴

Araştırma kapsamında görüşülenler, etkin bir iç güvenlik yönetiminin sağlanması konusunda literatürde çok fazla ifade edilmeyen farklı bazı önerilerde de bulunmuşlardır. Bunları şu şekilde özetleyebiliriz.:

⁴² (Vali, Görüşme, 12 Ekim 2014).

⁴³ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

⁴⁴ (Kaymakam, Görüşme, 23 Şubat 2015).

- Bir vali; iç güvenlik birimlerindeki teşkilat şemasının daha yatay bir şekilde düzenlenmesi ve çok kademeli teşkilat yapısının terk edilerek iç güvenlik yönetiminin daha basit ve daha az kademeli bir yapıda örgütlenmesi gerektiğini,
- Bir jandarma komutanı; “karakollar açalım, vatandaşlar ayağıma gelsin” anlayışının terk edilerek mobil güvenlik hizmetlerinin artırılması gerektiğini,
- Bir kaymakam ise; bilişim teknolojisinin geliştiği günümüzde e-hizmet uygulamalarının yaygınlaştırılması gerektiğini ifade etmişlerdir.

6.2.6. İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorunu ve Çözüm Önerilerine İlişkin Bulgular

İç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilirliği sorunu, özellikle iç güvenlik birimlerinin sahip oldukları yetkilerini nasıl kullandıkları ile ilişkili olarak gündeme gelmektedir. Nitekim iç güvenlik birimleri tarafından yerine getirilen görevler ve kullanılan yetkiler çeşitli açılardan tartışma konusu yapılabilmekle birlikte, bu yetkiler içerisinde halk ile iç güvenlik birimlerini karşı karşıya getiren, bu nedenle de en çok tartışılan ve sorun olarak karşımıza çıkan yetki, “zor kullanma” yetkisidir.

İç güvenlik birimleri tarafından zor kullanma yetkisinin aşırı derecede uygulanması ve hatta bazen şiddete kadar varan görüntülerin ortaya çıkması, halkın iç güvenlik birimlerine duyduğu güveni sarsmakta, bu da beraberinde iç güvenlik birimleri hakkında bir meşruiyet sorununa yol açmaktadır. İç güvenlik birimleri hakkındaki meşruiyet sorunu, aslında bir “güven” sorunudur. İç güvenlik birimleri ile halk arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve iç güvenlik birimlerine duyulan güvenin artırılması için iç güvenlik birimleri tarafından yapılması gerekenler şu şekilde sıralanabilir (Kırmızıdağ, 2015: 15):

- a) İç güvenlik birimlerinin mevcut kanunlar çerçevesinde hareket ettiği ve adil davrandığı algısı güçlendirilmelidir.
- b) Vatandaşların ve STK’ların bilgi isteklerine ivedilikle ve şeffaflıkla cevap verilmelidir.
- c) Vatandaşların müracaat edebilecekleri mekanizma ve kurumlar oluşturulmalıdır.

Bu güven algısını arttırmayı amaçlayan gereklilikler, aynı zamanda halk nazarında meşruiyetin ve halka hesap vermenin sağlanması bakımından da önemlidir.

Araştırmada görüşme yapılanlara iç güvenlik yönetiminde bir “cezasızlık” ve “meşruiyet” sorunu olup olmadığı ek bir soru olarak sorulmuştur. Görüşülen il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri, jandarma ve emniyette sistemli bir cezasızlık ve bunun yol açtığı bir meşruiyet sorununun olmadığını düşünmektedirler. Onlara göre, bu tür bir algının oluşmasındaki en önemli etken, toplumsal olaylarda “muhatap” olunan kitlenin niteliği ve bazı toplumsal olaylara müdahaleler esnasında ortaya çıkan görüntülerin, basın “abartılı” sunumu ile birlikte meşruiyet tartışmalarına yol açmasıdır. Bir il emniyet müdürü, bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

Toplumsal olaylarda kitle tahrik ediyor, adeta kendisine saldırılmasını istiyor gibi davranıyor, illegalliteye kayınca da polis müdahale ediyor, basın da bunu yanlış ya da abartılı aksettiriyor kamuoyuna. Ancak polis de bir insan ve olanlardan, söylenenlerden onlar da etkileniyorlar, ayrıca onları an be an kontrol etmeniz mümkün de değil.⁴⁵

Bir başka il emniyet müdürü de, toplum nazarında meşruiyet sorununun asıl olarak toplumsal olaylar nedeniyle ortaya çıktığını ancak, bu olaylar değerlendirilirken polisin tutumu yanı sıra vatandaşların tavrının da dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir:

⁴⁵ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

Cezasızlık, meşruiyet sorununa yol açabiliyor. Ancak özellikle toplumsal olaylardaki olumsuz durumlar hakkında toplumu doğru bir şekilde bilgilendirirseniz, işin aslını ifade ederseniz, o zaman vatandaşlar meydana gelen olumsuz durumları tek taraflı olarak değerlendirmeyeceklerdir. Ancak bu tür olaylarda, yaşam hakkına ilişkin bir yanlış uygulama yapılırsa, elbette ki bir meşruiyet sorunu ortaya çıkacaktır. Kamu vicdanını rahat ettirmek için iyi bir bilgilendirme yapılmalıdır yoksa meşruluğunuz sorgulanıyor. Toplumsal olaylarda polisin yaptığı müdahaleler yanı sıra o müdahalelere yol açan unsurlar da dikkate alınmalı, insanlar büyük resmi görmelidirler.⁴⁶

Cezasızlık ve meşruiyet konusunda vali ve kaymakamlar da, kurumsal ve sistematik bir durumun söz konusu olmadığını düşünmekle birlikte, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri ile kıyaslandığında iç güvenlik birimlerinin tavrına daha eleştirel bir şekilde yaklaşmaktadırlar. Valiler cezasızlık konusunu, iç güvenlik birimlerinde görülen “korumacılık” anlayışı ile ilişkilendirmişlerdir:

İç güvenlikte cezasızlık sorunu aslında, denetleme sorunudur. Cezasızlık konusunda, mesleki dayanışmadan kaynaklanan sorunlar ortaya çıkabiliyor. Korumacı bir tavır olmamalı. Örneğin, bir nezarethanedeki bir vatandaşa bir polis memuru kötü muamelede bulunuyorsa, bu davranışın üzerine gidilmeli, korumacılık yapılmamalı.⁴⁷

Diğer taraftan görüşülen kaymakamların çoğunluğu; güvenlik güçlerinin bazen yalnızca devleti ve iktidarı koruma görevinin olduğu şeklinde bir imaj sergilediğini, halkın güvenliğini sağlıyor imajı veremediğini, bunun da iç güvenlik birimlerinin meşruiyetinin toplum içerisinde sorgulanmasına yol açtığını, bunun kurumsal kültür ve dayanışma ile yakından ilgili bir konu olduğunu belirtmiştir. Bir kaymakam, konuyu şu şekilde ifade etmiştir:

Toplumsal olaylar bakımından bir meşruiyet sorununun var olduğunu kabul etmek gerekiyor. Özellikle polisin toplumsal olaylarda aşırı güç kullandığı ve vatandaşın demokratik olarak kendilerini ifade etmelerini sınırladığına ilişkin genel bir kanaat var toplumda. Buna karşılık iç güvenlik birimlerinin kendi kültürleri içerisinde, bir polis memuru her zaman haklıdır; polis, vatandaşa vurmuş onu tekmelemişse, mutlaka vatandaş polisi tahrik etmiştir, suçlu vatandaşdır. Jandarma birisini vurmuşsa, mutlaka vatandaş hainlik etmiştir, suçludur. Örneğin yetiştirilme nosyonu nedeniyle bir özel hareket polisini, vatandaşın protesto hakkının, demokratik bir hak olduğuna inandıramazsınız. Bu anlayış içerisinde, ortaya çıkan bazı hukuk dışılıklar, tam anlamıyla karşılığını bulamıyor. Bu da, iç güvenlik birimlerinde meşruiyet sorununa yol açıyor.⁴⁸

Görüşülen bir başka kaymakam ise, ortaya çıkan bu meşruiyet sorununa, “devletin ve vatanın bölünmezliği” üzerinden yaklaşıldığını ancak bunun doğru bir yaklaşım olmadığını belirtmiştir:

İç güvenlik alanında siz her olayı devletin ve vatanın bölünmezliği üzerinden okuyunca, bir meşruiyet sorunu ortaya çıkabiliyor. Öncelikle toplumsal olaylara “demokratik bir hakkın kullanımı olarak bakan bir anlayışa da ihtiyaç var. Ayrıca, cezasızlık sorunu aslında devletin çözmesi gereken bir sorun. Cezasızlık yapısını devam ettiren devletin tutumu.⁴⁹

Devletin taşra ajanı ve iç güvenlik yönetiminin ilçe makamı olan bir kaymakam tarafından cezasızlık konusunun, devletin tutumu ile ilişkili görülmesi ve konuya öz eleştiri ile yaklaşılması önemlidir.

⁴⁶ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 22 Şubat 2015).

⁴⁷ (Vali, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁴⁸ (Kaymakam, Görüşme, 18 Ekim 2014).

⁴⁹ (Kaymakam, Görüşme, 27 Ocak 2015).

Ortaya çıkan cezasızlık ve onun doğurduğu meşruiyet sorunu nasıl çözülecektir? Cezasızlık ve meşruiyet tartışmalarına çözüm olarak, görüşülen vali ve kaymakamlar tarafından güvenlik güçlerinin hep devletin ya da iktidarın yanındaymış ve hep onlara hizmet ediyormuş görüntüsünden kurtarılması gerektiği, cezasızlık konusunun bazen meslek dayanışmasından kaynaklanabildiği, bu nedenle de aşırı güç kullananlar hakkında ayrı kurumlar tarafından etkin bir soruşturma yürütülmesinin zorunlu olduğu, bu konularda korumacılık yapılmasının engellenmesinin şart olduğu ifade edilmiştir. Bir kaymakam bu konuda şunları dile getirmiştir:

Toplum içerisinde kolluk güçlerinin belli bir konumunun olmayışı belki en önemli sorun. Toplumsal algıya göre polis ya kahraman ya da kötü polis oluyor. Aslında sıkıntı kolluğun yetkilerinin sınırları konusunda, ne hizmeti veren polis ve jandarmada ne de hizmetten yararlanan halkta tam anlamıyla bir ortak uzlaşının ve bilincin söz konusu olmamasıdır. Bu bilinç verilmeli, yoksa bu tartışmalar devam eder.⁵⁰

Görüşülen bir kaymakama göre de, cezasızlık ve meşruiyet sorununun çözümü, tam anlamıyla iç güvenlik yönetiminden sivil otoritenin sorumlu olması ve çalışanların motivasyonunu da dikkate alan bir denetim sisteminin kurulması ile mümkündür. Ona göre;

Sivil idarecilerin, yani kaymakam ve valilerin iç güvenlik yönetiminin başında olmalarının mutlaka şart olmasının nedeni, aslında “cezasızlık” olgusudur. Çünkü iç güvenlikte polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki kurumsal kültür içerisinde, yanlışlıkları örtme, kurumsal dayanışma ve kurum taassubunun oluşması çok mümkün. Yetiştirilme anlayışları ve yaptıkları iş icabı, böyle bir sonuç ortaya çıkıyor. Bundan dolayıdır ki, sivil otoritelerin bu kurumları etkin bir şekilde yönetmeleri, bu kurumlar üzerinde etkin bir kontrol kurmaları gereklidir ki, bu sayede cezasızlık ve meşruiyet sorununun ortaya çıkması minimize edilebilsin. Ancak iç güvenlikte hataların etkili bir şekilde cezalandırılmasına yönelik bir kontrol-denetim sistemi geliştirilirken çalışanların motivasyonunu düşürecek orantısız cezalandırılmalara da gidilmemelidir.⁵¹

Diğer taraftan görüşülen valilerden biri, iç güvenlik birimlerindeki meşruiyet sorununu halka hesap verebilme ile ilintili olarak görmüş ve şu değerlendirmede bulunmuştur:

İç güvenlik birimlerinde kurumsal ve sistemli bir meşruiyet sorunu yok ama bazı olaylarda, özellikle toplumsal olaylarda, iç güvenlik birimleri yetkilerini aştıklarında, özellikle zor kullanma yetkilerini kötüye kullandıklarında, meşruiyet sorunu ortaya çıkabiliyor. Bu sorunun ortaya çıkmaması için halka güven verebilme ve halkı ikna edebilme bakımından halka hesap verebilmenin sağlanmış olması gerekiyor. Jandarma da, sahil güvenlik de emniyet de, suçla mücadele ederken kamu vicdanını rahatsız eden tutum ve davranışlardan kaçınmalı, yanlış eylemde bulunulduğunda ise kamu vicdanı bir şekilde tatmin edilmelidir.⁵²

Görüldüğü gibi, aslında iç güvenlik birimlerinin meşruluk sorunun ortaya çıkmasını engelleyecek en önemli yöntem, iç güvenlik yönetiminin, meşruluk algısını oluşturan halka, hesap verebilir bir şekilde örgütlenmesidir. Bu kapsamda araştırmada görüşme yapılanlara doğrudan halka hesap verebilirlik ile ilgili iki soru yöneltilmiştir. Bunlardan ilki, “iç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda ‘halka hesap verebilirlik’ sağlanabilir mi? Nasıl?” sorusudur. Valiler, suç ve suçlularla mücadelede belirli düzeyde gizlilik olsa da, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanabileceğini söylemişlerdir. Ancak bu, iç güvenliğin gizlilik gerektiren bir alan olduğu gerçeği dikkate alınarak yapılmalıdır:

⁵⁰ (Kaymakam, Görüşme, 16 Ağustos 2014).

⁵¹ (Kaymakam, Görüşme, 23 Şubat 2015).

⁵² (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

Suç ve suçlularla mücadelede gizlilik olacak ancak bu, iç güvenlik yönetiminde hesap verebilirliğe engel değildir. İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik, belli bir dönem içerisinde iç güvenlik birimlerinin verdiği hizmetlerde ne kadar bir iyileştirme sağlandığına ilişkindir. Suç oranları ne kadar azaltılmış, oluşan suçlar ne kadar ve ne hızla aydınlatılabilmiş, bunların hesabını vermektir. Yoksa çalışırken, çalışma yöntemini, alınan her bilgiyi dışarıya açıklamak değildir.⁵³

Bir başka vali de, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği, idari kolluk ve adli kolluk faaliyetleri ayrımı üzerinden değerlendirmiştir. Buna göre önleyici kolluk faaliyetlerinde halka hesap verebilirlik mümkündür ancak adli kolluk faaliyetlerinde halka hesap verebilirlik konusu sınırlı bir uygulama alanı bulmaktadır:

Önleyici kolluk hizmetleri ile ilgili kısımda, yani alınan emniyet-asayiş tedbirleri ile ilgili vatandaşları bilgilendirerek yanımıza çekmemiz mümkün. Bu noktada gizlenmesi gereken bir şey yok. Örneğin, uyuşturucu ile mücadele konusunda, ilgili STK'lara ve vatandaşlara yapılan hizmetleri anlatmada bir sıkıntı olmaz. Ancak adli işlerde, bireyin hak ve özgürlükleri söz konusu olduğundan özel hayatın gizliliği gündeme gelmektedir. Bu alanda iş ve işlemler, hakim/savcı kararıyla yürütülüyor. Ama yine de, bu faaliyetlerde gizlilik de olsa, hesap verebilir bir gizlilik olması gerekir.⁵⁴

Valiler gibi kaymakamlar da, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasının mümkün olduğunu düşünmektedirler. Buna karşılık kaymakamlar, valilerden farklı olarak halka hesap verebilirliği, hizmetlerde etkinliğin mutlak gerekli, olmazsa olmaz bir şartı olarak görmektedirler:

Gerçekte demokratik bir ülke olmanın zorunlu şartı, başta iç güvenlik olmak üzere tüm hizmet alanlarında hizmet sunulan halka hesap verebilirliğin tam anlamıyla sağlanmasıdır. Herşeyi, gizliliğin arkasına sığınarak halka kapatmak doğru değil, evet bazı ayrıntıların, detayların paylaşılmasında sakınca görülebilir ama bu hesap verebilirliğe engel olmamalı, uygun mekanizmalar ile yine de hesap verebilirlik sağlanmalı.⁵⁵

Kaymakamlar, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği, şeffaflık ve açıklık ilkelerinin bir gereği olarak değerlendirmişlerdir:

İç güvenlikte halka hesap verebilirlik olmalı ve bu sağlanabilir. Bu konuda şeffaflık esas olmalı. Terör olaylarında bile, terörle mücadelede, bu mücadelenin neden yapıldığı, ne şekilde mücadele edildiğinin hesabının verilmesinde bir beis yok. Aksine bu sayede insanlar, devlet kurumları tarafından kendilerine açık, şeffaf yaklaşıldığı için kendilerini daha da güvende hissedebilirler. Hizmeti sunarken şeffaf olursanız, hizmet sonrasında halka hesap verebilirliği de sağlamış olursunuz.⁵⁶

Kaymakamlar, şeffaflığın yanı sıra eleştirel bakış açısına sahip bir denetim mekanizmasının mevcut olmasının da iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli olduğunu ifade etmişlerdir:

İç güvenlikte halka hesap verebilirliği sağlamış olan toplumlar var, dolayısıyla bu [halka hesap verebilirlik] yapılabilir. Bunun için eleştirel bir bakış açısının egemen olduğu bir denetim mekanizması oluşturulmalı. Bu, hem kamu kaynaklarının etkin kullanımı bakımından hem de kolluğun asli faaliyetlerinin etkin yürütülmesi için gereklidir.⁵⁷

⁵³ (Vali, Görüşme, 10 Ağustos 2014).

⁵⁴ (Vali, Görüşme, 12 Ekim 2014).

⁵⁵ (Kaymakam, Görüşme, 4 Nisan 2015).

⁵⁶ (Kaymakam, Görüşme, 7 Mart 2015).

⁵⁷ (Kaymakam, Görüşme, 19 Nisan 2015).

Görüşme yapılan il jandarma komutanlarından biri, iç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilir olmasının ancak vatandaşların da hesap sorma anlamında belli bir bilince ve sorumluluk duygusuna sahip olmaları şartı ile mümkün olabileceğini düşünmektedir:

Halk olmadan, halka rağmen güvenlik olmaz, halka hesap vermezsen işini yapamazsın, ancak halkın da hesap verebilecek bir seviyeye çıkarılması lazım, yani halkın eğitim düzeyinin yükseltilmesi, onların yaklaşımının da geliştirilmesi gerekiyor, bizim onlara hesap vermemiz isteniyorsa...Halkın ne istediğini bilmek kadar, belki de ondan daha fazla halkın kendisinin de ne istediğini bilmesi çok önemli.⁵⁸

İç güvenlikte halka hesap verebilirliği, halkın hesap verebilecek bir düzeye çıkarılması ile ilişkili gören bu yaklaşımın ötesinde, diğer bir il jandarma komutanı da, hesap verebilirliği hiyerarşik anlayış çerçevesinde açıklamaya çalışmış ve nihayetinde iç güvenlikte “halka hesap verebilirliğin” tam olarak mümkün olamayacağını ifade etmiştir. Dolayısıyla, görüşme yapılan il jandarma komutanlarının iç güvenlikte halka hesap verebilirliğin sağlanabileceği düşüncesine uzak olduklarını söylememiz mümkündür.

Sahil güvenlik bölge komutanlarından ikisi, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin tam olarak sağlanması halinde, bunun bazı sorunlara yol açabileceğini düşünmektedir:

[İç güvenlikte halka hesap verebilirliğin] tam olarak sağlanması bazı durumlarda problemler oluşturabilir. Mesela, meydana gelen başka bir ülkeyi ilgilendiren, yayılması ve çok kişi tarafından bilinmesi halinde ülkemizde iç güvenlik konusunda sıkıntı oluşturabilecek bir olay ile ilgili bir vatandaş bilgi talebinde bulunduğu anda, bu bilginin kendisi ile paylaşılması ve yayılması bazı sorunlara neden olabilir....⁵⁹

Diğer bir sahil güvenlik bölge komutanı da, halka hesap verebilirlik amacıyla bazı bilgilerin eğilimleri belli birtakım gruplar ve STK’lar ile paylaşılmasının sakıncalar doğurabileceğini düşünmektedir:

İç güvenlik yönetiminde, olayın özelliğine bağlı olarak tam anlamıyla hesap verebilirlik sağlanması bazı durumlarda gerçekleşmeyebilir. Birtakım verilerin veya bilgilerin paylaşılması, devam eden ve uzun bir dönemi kapsayan bir sürecin sekteye uğramasına sebep olabilir. Güvenliğe yönelik, kolluk birimlerinin belirlemiş olduğu birtakım yöntemlerin açığa çıkması veya zafiyet alanlarının ulusal güvenliğe tehdit unsurlar tarafından öğrenilmesi farklı sonuçlar doğurabilecektir. Bu hususun, eğilimleri belli gruplar veya STK’lar tarafından istismar edilmelerine yönelik tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.⁶⁰

İç güvenlikte mutlak anlamda halka hesap verebilirliğin uygulanmasını “sakıncalı” gören bu iki görüşe karşın bir sahil güvenlik bölge komutanı, iç güvenlikte belli bazı gerekli adımların atılması sonucunda halka hesap verebilirliğin sağlanabileceğini belirtmiş ve bunun nasıl olacağına ilişkin olarak hangi adımlar atılması gerektiğini şu şekilde ifade etmiştir:

[İç güvenlikte halka hesap verebilirlik] evet, sağlanabilir. Tüm kolluk kuvvetleri birimlerinin güçlendirilmesi ile bunların statü ve işleyişlerinin, kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesi dahil olmak üzere, AB standartlarıyla uyumlaştırılmasına devam edilmesi, etik kodun kabul edilmesi ve daha iyi hesap verebilirliği teminen tüm kolluk kuvvetlerini

⁵⁸ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 2 Mart 2015).

⁵⁹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁶⁰ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

kapsayan bağımsız ve etkin bir şikayet sisteminin kurulması için gerekli adımların atılması gerekmektedir.⁶¹

İç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda halka hesap verebilirliğin sağlanabileceğine ilişkin olarak en olumsuz yaklaşıma sahip olan grup, il emniyet müdürleridir. Onlara göre iç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda halka hesap verebilirliğin sağlanması olanaksızdır; çünkü böyle bir durumda, iç güvenlik hizmetlerinde zafiyet ortaya çıkabilecektir:

İç güvenlikle gerçek anlamda halka hesap verebilirliğin sağlanması mümkün değildir. Hesap verebilirliği, kamuoyunu rahatlatma anlamında uygulayabiliriz. Her münferit olayın halka hesabını verme sıkıntısına yol açabilir. Güvenlik hizmetlerinde zafiyetler ortaya çıkabilir. [Bu konuda] daha ölçülü olmak zorundayız.⁶²

Ayrıca, il emniyet müdürlerine göre iç güvenlikle “gizlilik” esastır, halka hesap verebilirlik ancak gizlilik esası gözetilerek mümkündür ve hesap sormanın bir sınırı olmalıdır:

Ancak gizlilik esasına dikkat edilerek hesap verebilirlik olabilir. Bizler sıradan bir hizmet vermiyoruz. İç güvenlik hizmetinin olağan ve normal sunumunda, halkın hesap sormasına gerek yok, biz vatandaşa ancak yanlış bir şey yaptığında hesap soruyorsak, onlar da her şeyde her noktada hesap sormamalı. Yani hesap sormanın da bir sınırı olmalı, sınırsız bir hesap sorma, sistemi, rejimi sorgulamaya kadar gidebilir.⁶³

Yapılan görüşmelerde iç güvenlikle halka hesap verebilirlik sağlanabilir diyen iki il emniyet müdürüne, bunun nasıl sağlanacağı sorusuna alınan cevaplar irdelendiğinde, iç güvenlikle halka hesap verebilirlikten onlar tarafından anlaşılanın daha çok yasal ve hiyerarşik bir hesap verebilirlik olduğu, asıl olanın ise kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması olduğu görülmüştür. Dolayısıyla bu iki il emniyet müdürünün iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik sağlanabilir düşüncesinin söylem düzeyinde kaldığı söylenebilir:

İç güvenlik hizmetleri, bir hizmet sektörü olup, çağdaş anlamda bunu gerçekleştirebilmenin yolu güvenlik hizmetlerinde kanuniliğin, hukukiliğin benimsenmesi ve uygulanmasıdır. Bu nedenle, sivil katılım ve denetime açık, şeffaf, hesap verebilir niteliklere sahip olmak, toplumun beklediği kaliteli hizmet anlayışının bir gereğidir. Toplumun böyle bir beklentisi olmakla birlikte kolluğun temel görevi, kamu düzenini korumak ve düzene karşı gelenleri yakalayıp yargı organlarına teslim etmek ve bireylerin güvenliğini sağlamaktır.⁶⁴

Araştırmada görüşülenlere yöneltilen halka hesap verebilirlikle ilgili diğer bir soru da, “Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin var olduğunu düşünüyor musunuz?” sorusudur. Valiler, Türkiye’de iç güvenlik alanında kısmen halka hesap verebilirliğin olduğunu düşünmektedirler. Onlara göre bu alanda son yıllarda önemli adımlar atılmıştır, her şeyden önce bunun altı çizilmelidir, ancak her zaman yapılacak bir şeyler mutlaka vardır:

Halka hesap verme konusunda yapılan bazı şeyler var. Eskiden “ben devletim, halka hesap vermem” deniliyordu, bu değişti. Birtakım mekanizmalar, bilgi edinme kanunu gibi, ombudsman gibi getirildi, ama daha yapılacaklar var elbet. Bir başka deyişle

⁶¹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁶² (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 15 Ağustos 2014).

⁶³ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁶⁴ (İl Emniyet Müdürü, Yazışma, 12 Ekim 2014).

Türkiye’de büyük ölçüde halka hesap verebilirlik var ama küçük dokunuşlara ihtiyaç var.⁶⁵

Bir başka vali de, halka hesap verme konusunda diğer ülkeler ile kıyaslandığında “kompleks”e kapılmamak gerektiğini belirtmiştir:

Tabi halka hesap verebilirlik kavramını merkeze yerleştirdiğinizde, halka hesap verebilirlik için geliştirilen bilgi edinme, dilekçe hakkı gibi bazı mekanizmalar, çok yeterli görülmeyebilir. Ama bunlar bence çok olumlu gelişmeler. Ayrıca bu konuda çok da komplekse kapılmamak lazım, yani Avrupa’da iç güvenlikte halka hesap verebilirlik kavramı bu derece yoktur aslında. Ama orada, birtakım gelenekler ve değerler olduğu için zaten yanlış yapanı sistem kendiliğinden ayıklıyor. Bizde de, belki de bu anlamda sistemin halka hesap verebilirliği gibi bir şey düşünmek lazım.⁶⁶

Valilerin Türkiye’de iç güvenlik alanında halka hesap verebilirliğin büyük oranda var olduğunu ve bu alanda önemli düzenlemeler yapıldığını düşünmelerine karşılık kaymakamlar, açık ve kesin bir şekilde, iç güvenlik alanı da dahil olmak üzere hiçbir kamusal hizmet sektöründe halka hesap verebilirliğin olmadığı kanatine sahiptirler:

Türkiye’de hiçbir alanda halka hesap verme anlayışının olduğunu düşünmüyorum. Kültür ve idari yapı olarak bu konuya açık değiliz. Bu aslında bir demokratikleşme sorunu aynı zamanda, demokratikleşme arttıkça halka hesap verebilirlikte artar ama bizde öyle bir anlayış [demokratikleşme] da, yok!⁶⁷

Bir kaymakam, halka hesap vermek bir tarafa iç güvenlik yönetiminde zaman zaman siyasal makamlara bile hesap vermenin söz konusu olmadığını ifade etmiştir:

Bu konuda [halka hesap verebilirlik konusunda] eksiklikler çok. Bazen bırakın halka, siyasal erke hesap verme konusunda bile sıkıntılar yaşanabiliyor. İç güvenlik birimleri, halka hesap verme sorumluluğu taşıyor. Yapılması gereken çok şey var bu alanda!⁶⁸

Genel olarak iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği, halkın hesap verilebilir bir seviyeye getirilmesi şartına bağlayan, hatta tam olarak bunun mümkün olamayacağını düşünen il jandarma komutanlarının, Türkiye’de iç güvenlikte halka hesap verebilirliğin sağlandığını söylemeleri dikkat çekicidir:

Türkiye’de iç güvenlikte halka hesap verebilirlik elbette söz konusu. Burada bulunuş sebebimiz halk... Kapıya gelen herkes istediği bilgiyi alabilecek durumda. Halka hesap verebilirlik, iyi hizmetle, hizmeti iyi sunmakla, iyi sosyal ilişkilerle ve yaptıklarına halkı inandırmakla olur.⁶⁹

İl jandarma komutanlarının bu önceki düşünceleri ile zıt yaklaşımına karşılık, sahil güvenlik bölge komutanlarının, Türkiye’de iç güvenlikte halka hesap verebilirliğin sağlanıp sağlanmadığı konusuna daha gerçekçi bir şekilde yaklaştıkları söylenebilir. Özellikle iki sahil güvenlik bölge komutanı şunları ifade etmiştir:

[Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik] kısmen sağlanmıştır fakat yapılacak iyileştirmelerle daha iyi seviyelere çıkarılabileceğini düşünmekteyim.⁷⁰

⁶⁵ (Vali, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁶⁶ (Vali, Görüşme, 10 Ağustos 2014).

⁶⁷ (Kaymakam, Görüşme, 27 Ocak 2015).

⁶⁸ (Kaymakam, Görüşme, 19 Nisan 2015).

⁶⁹ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁷⁰ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde bireysel başvuruların cevaplandırılması ve kamu denetçiliği (ombudsmanlık) faaliyetleri gibi kanuni ve idari düzenlemeler çerçevesinde Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin var olduğu iddia edilebilir Belirtilen hususlar dışında gizlilik gerekçesi ile birtakım hususların açıklanmamasının halka hesap verebilirlik konusunun tam anlamıyla yerine getirilememesine sebep olduğu söylenebilir.⁷¹

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin gerçek anlamda sağlanamayacağını düşünen il emniyet müdürleri de, tıpkı il jandarma komutanları gibi, bu düşünceleri ile çelişir bir şekilde, Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlandığını düşünmektedirler:

Bireysel düzeyde vatandaşlar, Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde BİMER’e başvurusunu yapıyor, bizde onlara cevap veriyoruz. Mahalle muhtarları ile toplantı yapıp, sorunları bizzat onlardan dinliyoruz, halka hesap verebilirliği onlar üzerinden sağlamış oluyoruz. Kurumsal çerçevede ise bir süre uygulanan, Genel Müdürlük düzeyinde basın açıklaması, basın sözcülüğü uygulamasının halka hesap verebilirlik için bir kurumsallaşma olduğunu düşünüyorum.⁷²

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması konusunda, vali ve kaymakamlar, mevzuat düzenlemeleri yapmanın yeterli olmadığını aslında bunun bir zihinsel dönüşüm sorunu olduğunu belirtmişlerdir. Literatürde de, Türk kamu yönetiminde özelde ise iç güvenlik yönetiminde aşırı merkeziyetçi, katı bir hiyerarşi ve disiplin anlayışının egemen olduğu, güçlü devlet düşüncesinin benimsendiği, örgüt yapısı, görevlilerin davranışı ve kuralların uygulanışı bakımından “patrimonyal (geleneksel)” ve “hukuki-rasyonel” bürokrasi özelliklerinin bir arada bulunduğu ve siyasal müdahalelere açık olan bir yapının var olduğu ifade edilmektedir (Göksu vd., 2011: 108). Bu yapının dönüşümü, bir başka deyişle, iç güvenlik yönetiminde zihinsel modernizasyonun iki temel unsuru, “hukukun üstünlüğüne inanma” ve “sivil otoritenin üstünlüğünün benimsenmesi”dir. İç güvenlik yönetiminin gerçek anlamda modernleşmesi, bu iki temel kavramın kurumsallaşarak, “sivil katılım ve denetim”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması ile gerçekleşecektir (Cerrah, 2008b: 73).

Araştırmada, “İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik anlayışının benimsenmesi bakımından nasıl bir ‘zihinsel dönüşüm’ ihtiyaç vardır?” sorusu sorulmuştur. Görüşülen valiler ve kaymakamlar, özelde iç güvenlik alanında genelde tüm kamu hizmetlerinde halka hesap vermenin bir zihniyet ve kültür meselesi olduğunu ve bu konuda sorunlar bulunduğunu düşünmektedirler. Bir kaymakam, konuyu şu şekilde değerlendirmiştir:

Halka hesap verebilirlik, yalnızca iç güvenlikte değil, kamu yönetiminde genel bir problem. Ben yaptım, oldu! Sorgulamak yok, bizler böyle bir zihniyetten geliyoruz, bu konuda az da olsa bir gelişme var ama bu gelişme sürecini tamamlamadık. Ben bilirim, halk bunu böyle düşünemez. Halk doğruyu bilmez, ben bilirim, böyle bir zihniyetimiz var, eleştirilere açık değiliz, sürekli kendimizi savunuyoruz, öz eleştiriye kabullenemiyoruz. Yöneticilerimizde eleştiriye açık olma yok!⁷³

Diğer bir kaymakam, iç güvenlik yönetiminde zihinsel dönüşümü mutlak bir şart olarak görmüş ve bunu bir süreç olarak değerlendirmiştir:

Her kurum, hizmet verdiği halka hesap vermeli, özellikle bunun iç güvenlik kurumlarında sağlanması şart. Çünkü iç güvenlik birimleri silah/zor kullanma yetkisine sahip. Ancak

⁷¹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁷² (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 15 Ağustos 2014).

⁷³ (Kaymakam, Görüşme, 7 Mart 2015).

bunun için gerekli zihinsel dönüşüm bir anda olmaz, bu bir dönüşüm, yani bir bilinçlenme ve bu yüzden ancak süreç içerisinde olur. Ayrıca, halka hesap verebilirlik halk tarafından da talep edilmeli ve kurumlar bu konuda kendini zorunlu hissetmeli.⁷⁴

Valilere göre, halka hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için gerekli olan zihinsel dönüşüm, iç güvenlik hizmetini yürüten personelin yanı sıra, toplumun genelinde de, bir başka deyişle hizmetlerden yararlanan halkta da gerçekleşmelidir. Bu zihinsel dönüşümün en önemli aracı ise eğitimidir:

Zihinsel dönüşüm için kamu görevlilerin daha yetkin, daha bilinçli ve bilgili olabilecek şekilde eğitilmesi ve donatılması gerekiyor....[iç güvenlik personeli] görevini yaparken hangi hukuk kuralları çerçevesinde hangi davranışsal kalıplar içerisinde hak ve hukuka, insan haklarına riayet ederek, insanların meramını anlayarak hareket etmeli.... Ancak bunun [zihinsel dönüşümün] tek taraflı yürütmesi mümkün değil. Siz hangi kanunu, hangi güzel yaklaşımı getirirseniz getirin, hizmeti ne kadar kaliteli personel ile yürütürseniz yürütün, hizmet alanların da yani vatandaşların da sosyal kapasitesinin, davranış ve algılama kapasitesinin, bilinç düzeyinin artırılması ve kendisine tanınan yetkileri kötüye kullanmadan, kendisinin istediği bir özgürlük alanı içerisinde yerine getirilmesine kapasite olarak ulaşması gerekiyor. Dolayısıyla, tek taraflı olarak emniyet, jandarma ve sahil güvenliğin kapasitesinin genişletilmesinin değil, aynı zamanda hizmet alan halk kitlelerinin, kamuoyunun ve toplumun sosyal hizmet kapasitesine olan uyumunu da, bakışını da, bilinç seviyesini de yükseltmek gerekiyor.⁷⁵

Görüşülen il jandarma komutanlarının, il emniyet müdürlerinin tamamının ve sahil güvenlik bölge komutanlarının çoğunluğunun (dört kişiden üçünün), iç güvenlikte halka hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli zihinsel dönüşüm konusunda, vali ve kaymakamlara göre daha yüzeysel bir yaklaşıma sahip oldukları söylenebilir. Bir jandarma komutanı, zihinsel dönüşüm konusunda, “kutsal devlet” anlayışı çerçevesinde şunları ifade etmiştir:

Evveliden kutsal devlet anlayışı vardı ve kutsal devlete hizmet eden vatandaşlar vardı. Ama artık kutsal vatandaş var ve ona hizmet eden Devlet var. Artık, en büyük benim, her şeyi ben bilirim anlayışı kalmadı.⁷⁶

Bir başka jandarma komutanı da, zihinsel dönüşüm konusuna “kurumsal savunma” söylemi ile yaklaşmıştır:

Bizde koruma-kollama söz konusu değil. Bizde insan haklarına saygılı, demokratik ilkeleri benimsemiş, hukuku uygulayan bir yapı geliyor, biz kendimizi tazelemeye çalışıyoruz. İnsanlar artık haklarını takip ediyor, bu da iş yoğunluğunu artırıyor.⁷⁷

İl emniyet müdürleri de, il jandarma komutanları gibi, “zihinsel dönüşüm”e yüzeysel bir çerçevede yaklaşmışlardır:

Toplum vicdanını rahatsız eden, hukuk devleti ilkelerini zedeleyen konularla etkin mücadele ile halkın devlete ve güvenlik kurumlarına olan inancı kuvvetlendirebilir. Yani siz işinizi yaparsanız, halka da hesabınızı vermiş olursunuz. Bunun dışında ayrıca çok çabalamaya gerek yok!⁷⁸

Bu yüzeysel yaklaşımlardan farklı olarak, bir sahil güvenlik bölge komutanı, zihinsel dönüşüm konusuna ilişkin görüşlerini, iç güvenlik kavramının yeniden tanımlanması üzerinden ifade etmiştir:

⁷⁴ (Kaymakam, Görüşme, 16 Ağustos 2014).

⁷⁵ (Vali, Görüşme, 1 Eylül 2014).

⁷⁶ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 12 Ekim 2014).

⁷⁷ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁷⁸ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

Zihinsel dönüşümün içerisinde askeri vesayet sistemini ve güvenlik algılamasını şekillendiren anayasal ve yasal hükümlerin gözden geçirilmesi ve değiştirilmesi yer almaktadır. Tüm mevzuat içine yayılmış “toplumun huzur ve refahı” gibi genellemeler ya da “Türk milleti”, “milli çıkar”, “milli fayda”, “milli güç ve organizasyonu” gibi muğlak ve yetki genişlemeleri için esneklik sağlayan kavramlar yeniden gözden geçirilmeli ve askeri alanın sivil alan aleyhine genişlemesine imkan vermeyen, kesin, net ve yoruma açık olmayan bir şekilde iç güvenlik yeniden tanımlanmalıdır.⁷⁹

Zihinsel dönüşüm, özellikle vali ve kaymakamların belirttiği gibi bir süreçtir. Ancak iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması için bu sürecin iyi bir şekilde takip edilmesi ve yönetilmesi yanı sıra birtakım uygulama ve mekanizmaların da geliştirilmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Araştırmada, bu uygulama ve mekanizmalara ilişkin doğrudan bir soru sorulmamış olmakla birlikte görüşülenler tarafından bu konuda bazı önerilerde bulunulmuştur. Bu çerçevede iç güvenlikte halka hesap verebilirliği sağlamaya yönelik uygulama ve mekanizmalar olarak; yıllık faaliyet raporu, bilgi edinme, ombudsman gibi kurumsal düzenlemeler ile yerleşme, yönetim ve sivil katılım, denetim, gözetim, toplum destekli güvenlik anlayışı araştırmaya katılanlar tarafından belirtilmiştir.

6.2.6.1. İç Güvenlik Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler Yapılmasına İlişkin Bulgular

Literatürde iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması için birtakım kurumsal düzenlemelerin yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kurumsal düzenlemelerin başında, performans yönetim sisteminin oluşturulması, kamu hizmetlerine ilişkin yıllık faaliyet raporlarının hazırlanması, vatandaşların kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetlere ilişkin bilgilere ulaşabilmeleri ve hizmetlerle ilgili şikayet ve istekte bulunabilmeleri, halka hesap verebilirliği temel alan bir kurumsal kimlik oluşturulması ve bu kimlik üzerinden bir kurumsal kültür geliştirilmesi gibi düzenlemeler gelmektedir. Ayrıca, kamu kurumlarının ve personelin etik kuralları benimsemesi ve ombudsmanlık kurumunun varlığı da, halka hesap verebilirlik bakımından önem taşımaktadır.

Araştırmada görüşülenler de, literatüre koşut olarak benzer kurumsal düzenlemelere değinmişlerdir. Ancak bu kurumsal düzenlemeleri yeterli ya da yetersiz olarak değerlendirme bakımından araştırmada görüşülenler arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Valiler, Türkiye’de dilekçe ve bilgi edinme hakkının varlığını, BİMER’e (Başbakanlık İletişim Merkezi’ne) ve ombudsmanlık kurumuna başvuru yolunun bulunmasını, kamu yönetiminde özelde de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği sağlama konusunda çok olumlu bir gelişme olarak görmektedirler:

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde halkın bilgilendirilmesi, BİMER’e başvurma, dilekçe hakkının kullanılması, ombudsmanlık gibi yollarla kamu yöneticilerine hesap sorma, onların iş ve işlemlerine ilişkin bilgi alma, o işlemlere katılım sağlama gerçekleşmiş oluyor. Bu demokratik bir yönetim olmanın sonucu...Ancak buradaki sınır, idarenin işleyişini sabote etmeyecek tarzda olmalıdır.⁸⁰

Ayrıca bir vali, iç güvenlik yönetiminde performans sisteminin de oluşturulması gerektiğini belirtmiştir:

Hesap verebilirlik, sabite göre değişkenlerle karşılaştırma yapmaktır. Yaptığınız şeyleri değil, yapamadığınızın hesabını vermektir. Pozitiflerin anlatılması kadar negatif yönlerle

⁷⁹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁸⁰ (Vali, Görüşme, 1 Eylül 2014)

de yüzleşmesidir. Bunun için bir performans sistemi oluşturulmalıdır. Nelerin başarılı olduğu nelerin başarısız olduğu, bu performans sisteminde değerlendirilmelidir.⁸¹

Valilerin halka hesap verebilirliği sağlama konusunda BİMER, ombudsmanlık gibi kurumsal düzenlemeleri olumlu karşılımlarına karşılık, kaymakamlar bu tür uygulama ve mekanizmaları işlevsel olarak görmedikleri gibi, bu yol ve yöntemlerin halk tarafından kötüye kullanıldığını da düşünmektedirler:

Bilgi Edinme Kanunu'nda da istisnalar var, bu da bu mekanizmayı boşa çıkarıyor. Etkin bir yol değil, aksine bizim iş yükümüzü gereksiz artırıyor. Çünkü bilgi edinmenin kurumsal şekli olan BİMER'i insanlar, birbirine çamur atmak için kullanıyor. Dolayısıyla etkin ve verimli bir yol değil.⁸²

Bir başka kaymakam da stratejik plan ve yıllık faaliyet raporu, bilgi edinme ve ombudsmanlık gibi kurumları daha ayrıntılı bir şekilde değerlendirmiş, bu yol ve yöntemlerin etkili olmadığını ifade etmiştir:

Stratejik planlar, vatandaşların hizmete ilişkin beklentileri ve görüşleri dikkate alınmadan hazırlanmaktadır. Günümüzde kurumlar, kendi alt birimlerinden aldığı görüşleri bile değerlendirip planlarına dahil etmiyorlar. Yıllık faaliyet raporları ise kurumların kendilerini öven metinler olarak hazırlanıyor, hiçbir kurum yapamadıklarını anlatmıyor. Bunlar şeklen yapılıyor. Diğer taraftan ombudsmanlık, bağımsız bir üst kurum olarak, her kurumla ilgili vatandaşların talepleri doğrultusunda harekete geçip olayı netleştirmesi açısından önemli ancak henüz oturmuş bir mekanizma değil. Bilgi Edinme Kanunu, vatandaşların bilgilendirilmesi bakımından çok doğru kullanılmamakta. Türkiye'de idare yapmış olduğu işlemlerin detaylarını vatandaşlarla paylaşmak istemiyor. Bilgi Edinme Kanunu'na göre cevap istendiğinde, iki satırlık bir yazıyla cevap veriliyor ve konu kapatılmış oluyor. Halbuki öyle bir cevap verilmeli ki, vatandaş o işlemin tam gerekçesini anlasın. Talep eden vatandaş bakımından ise sağlıklı bir demokratik bakış hala yakalanamadığından, sistemi tıkayacak şekilde, Kanunun amacına uygun bilgi edinmenin çok uzağında bir şikayet mekanizması olarak görüldüğünden [bilgi edinme hakkı da] etkin bir yol değildir. Bu nedenle, mevcut şikayet mekanizmalarının dışında iç güvenlik yönetimine has bir başvuru yolu geliştirilmelidir.⁸³

İl jandarma komutanları, BİMER ve ombudsmanlık gibi kurumları, Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlandığının ispatı olarak ileri sürmelerine karşılık, bu yol ve yöntemleri verimli birer yol olarak görmemektedirler:

BİMER ve ombudsmanlık gibi kurumların etkin olduğunu düşünmüyorum, amaca hizmet ettiğini zannetmiyorum. Bu yollar, özellikle de bilgi edinme için kullanılan BİMER, vatandaşlar tarafından çok fazla istismar ediliyor.⁸⁴

Sahil güvenlik bölge komutanları, bilgi edinme hakkı ve ombudsmanlık kurumunun iç güvenlik yönetiminin halka hesap vermesinin en önemli araçları olarak görmektedirler:

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte bilgi edinme hakkı hukuki bir güvenceye kavuşturulmuş, demokratik yönetim anlayışının ve yönetimde katılımcılığın, saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasını mümkün kılacak bir yönetim aracına sahip olunmuştur. Kamu yönetiminin temel problemlerinden biri olan gizlilik ve

⁸¹ (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

⁸² (Kaymakam, Görüşme, 10 Nisan 2015).

⁸³ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

⁸⁴ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 2 Mart 2015).

kapalılığın aşılması bakımından bilgi edinme hakkının hukuki düzenlemeye konu olması büyük bir gelişmeyi ve dönüşümü göstermektedir.⁸⁵

Diğer taraftan sahil güvenlik bölge komutanlarından biri, bilgi edinme hakkı çerçevesinde verilen cevapların vatandaşlar tarafından sağlıklı algılanmadığı konusuna dikkat çekmiştir:

Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde bireysel başvuruların cevaplandırılması ve kamu denetçiliği (ombudsmanlık) faaliyetleri gibi kanuni ve idari düzenlemeler çerçevesinde Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin var olduğu söylenebilir. Ancak bilgi edinme kanunu kapsamında yapılan bireysel başvurularda, birtakım uzmanlık gerektiren hususların başvuruda bulunan şahıs tarafından anlaşılmasında güçlükler yaşanabilmekte, bazı durumlarda muhatap olunan kişilerin, duygusal veya ideolojik düşünceler gibi çeşitli sebeplerle sağlıklı değerlendirme yapamadıklarına şahit olunmaktadır.⁸⁶

İl emniyet müdürleri, bilgi edinme hakkı ve BİMER’e başvuru yolunu, Türkiye’de iç güvenliğin yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasını yönelik bir kanıt olarak görmelerinin yanı sıra sosyal medya platformlarının da önemine dikkat çekmişlerdir. Buna karşılık onlara göre, ombudsmanlık kurumu henüz işlevsellik ve etkinlik kazanmamıştır:

Hesap verebilirlik uygulamalarını düzenleyen kanunlar bulunmaktadır. En önemlisi olarak bilgi edinme hakkını düzenleyen kanun söylenebilir. Bu kanun ile önemli düzenlemeler getirilmiştir ve etkili bir şekilde bu düzenlemeler uygulanmaktadır. Ayrıca günümüzde sosyal medya etkili olarak kullanılmaktadır. Sosyal medya, halkın güvenlik politika ve stratejilerine katılmasını sağladığı gibi polisi halkla da kaynaştırmaktadır. Sosyal medya platformları aracılığı ile sosyal programlar ve etkinlikler hakkında halk bilgilendirilmektedir.... Devlet ile vatandaş arasındaki anlaşmazlıklarda uzlaşmayı sağlamayı amaçlayan ombudsmanlık kurumunun ise işlevsel bir hale henüz gelmediğini söyleyebiliriz.⁸⁷

6.2.6.2. İç Güvenlik Hizmetinin Yerelleşmesine İlişkin Bulgular

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasının önemli yollarından biri, iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesi olarak görülmektedir. Gerçekten de halka hesap verebilirliğin olması için halkın iç güvenlik görevlilerinin göreve gelmesinde ve göreve geldikten sonra da denetlenmesinde kanunun bir rolünün bulunması gerektiği, bunun sağlanabilmesinin ise ancak iç güvenlik yönetiminin “yerinden yönetim sistemi”ne uygun bir şekilde örgütlenmesi ile mümkün olduğu değerlendirilmektedir (Aydın, 2000a: 143).

İdari anlamda yerelleşme (adem-i merkezileşme), birbirini bütünleyen ancak birbirinden farklı iki anlama gelmektedir. Bunlardan ilki, yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim dışında hizmet yerinde bulunan organlarca yürütülmesidir. Diğer ise aynı tüzel kişilik içinde merkezde toplanmış karar ve uygulama yetkisinin bir bölümünün taşraya aktarılması yani “yetki genişliği”dir. İç güvenlik yönetimi bakımından ele alındığında, birinci tür yerelleşmeye belediye zabıtası; ikinci türe ise valinin ve ona bağlı il emniyet müdürlüğünün kendiliğinden karar alıp uygulayabilmesi örnek olarak verilebilir (Şahin ve Arap, 2010: 54).

Küreselleşme ve postmodern anlayışla birlikte, iç güvenlik hizmetlerinin sunumu bakımından ortaya çıkan ve zaman zaman yerelleşme ile de ilişkilendirilen bir diğer gelişme ise “özelleştirme”dir. Bu uygulamayı gerçekte, geniş anlamda bir yerelleşme olarak gören yaklaşımlara göre; yönetim modelinin yerelleşme anlayışı

⁸⁵ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁸⁶ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

⁸⁷ (İl Emniyet Müdürü, Yazışma, 12 Ekim 2014).

olan bu gelişme, yerelleşmeyi kamusal kurumların dışına çıkarmaktadır. Bu geniş anlamıyla iç güvenlik hizmetlerinde yerelleşme, karar alma sürecinde hiyerarşiyi azaltmak, aynı işi daha az personelle yapmak ve hizmet sunumunda özel güvenlikten yararlanmak anlamına gelmektedir (Şahin ve Arap, 2010: 54). Aydın’a göre de (2000b: 162), özelleştirme, modern çağın bürokratik ve katı hiyerarşik iç güvenlik sisteminin esnetilmesi demektir.

Araştırma kapsamında görüşme yapılanlara yukarıda belirtildiği şekliyle, iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesi çerçevesinde hem yetki genişliği ile merkezi idarenin taşradaki vali ve kaymakamlara yetki devretmesi, hem ileri bir nokta olarak iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması hem de özelleştirme konuları görüşme sırasında ek sorular şeklinde sorulmuştur. Cevap kağıdı ile sorulara cevap veren sahil güvenlik bölge komutanları, yerelleşme konusuna ilişkin herhangi bir şey ifade etmemişlerdir.

Görüşme yapılan valiler, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri yetki genişliği çerçevesinde merkezi idarenin vali ve kaymakamlara yetki devretmesi konusunda bir sorunun bulunmadığını ve asıl olarak bu yolla iç güvenlik hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirildiğini belirtmişlerdir:

İç güvenlik sektöründe merkezin taşraya aktarabileceği kadar yetki aktardığını görüyoruz, bu konuda bir problem yaşanmıyor. Merkezden taşraya yetki aktarımında çok ciddi sorunlar yok.⁸⁸

Valiler, iç güvenlik yetkisinin yerel düzeyde vali ve kaymakamlar tarafından kullanılmasında bir sıkıntı olmadığını söylemekle birlikte, kaymakamlar bu görüşe katılmamaktadırlar. Onlara göre, iç güvenlik yönetiminde merkezin valilere yetki vermesinde sorun bulunmamakla birlikte, bu konuda asıl sorun, merkezin yetki verme konusunda kaymakamlara daha “kıskanç” davranıyor olmasıdır:

İl İdaresi Kanunu’na göre ilçede kolluk kuvvetlerini istihdam eden ve kendi emrinde çalıştıran kaymakamın iç güvenlikteki yetkisi aslında çok sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırmanın en bariz örneği, iç güvenlik paketi çıkarılana kadar, ilçedeki jandarma personeline izin verme yetkisi bile kaymakamın değildi. Aslında son düzenlemelerden sonra da bu kısıtlayıcı mantıkta çok bir değişiklik olmamıştır. Çünkü son düzenlemeler, ilçede bulunan jandarma birimlerinin denetimini, kaymakama değil, valiliğe ve bakanlığa bırakmıştır. Dolayısıyla kendi emrinde çalışan bir kurumdaki karakolu bile denetleyemeyen kaymakamın, güvenlik yönetiminde etkin olduğunu iddia edemeyiz. Sorumluluk sizin ve ama yetki size verilmemiş. Bu nedenle iç güvenlik yönetiminde ilçe düzeyinde yetki devrinin tam olduğunu söylememiz mümkün değildir.⁸⁹

Araştırmada görüşülen kaymakamların tamamı, iç güvenlik yönetiminin asıl sorumlularının kendileri olmalarına karşın, bu noktada valilerin kaymakamlara yaklaşımının sorunlu olduğunu düşünmektedirler. Bir kaymakam konuyu şu şekilde ifade etmiştir:

Bir toplumsal olay olduğunda, buna il müdahale ediyor, her şeyi il planlıyor ama sorumluluk bende. Örneğin, baraj güvenliği ile ilgili Vali’nin talimatı oldu, “Siz karışmayacaksınız, biz ilden il jandarma ve DSİ ile beraber meseleyi halledeceğiz” şeklinde. Ancak iç güvenliğin sorumlusu benim ve bir sorun olduğunda vatandaş kaymakamlığa dava açıyor. Yetki ve sorumluluk bende ama işi yapan, sevk ve idare eden Valilik.⁹⁰

Kaymakamlar, açık mevzuat hükümlerine karşın valilerin ilçede iç güvenlikten sorumlu makamın kaymakamlar olduğu düşüncesinden uzak olduklarını ifade

⁸⁸ (Vali, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁸⁹ (Kaymakam, Görüşme, 5 Mart 2015).

⁹⁰ (Kaymakam, Görüşme, 19 Nisan 2015).

etmişlerdir. Bu konuda özellikle merkez ilçe kaymakamları daha fazla sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir:

İlçede bir kaymakam var, ilçe sınırları belirli ve bu sınırlar içerisinde kanunlar, kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda bütün sorumluluğu kaymakama veriyor. Dolayısıyla iç güvenlik de birinci derecede senden soruluyor ancak il merkezinde ne yapılıyor? İl emniyet müdürlüğü, sizin merkez ilçenizde bir toplantı ve gösteri yürüyüşü olduğunda onun güvenlik tedbirini kendi alıyor, sizin haberiniz bile olmuyor, alınan kararlarda en ufak bir payınız bile yok. Ama bir olay olduğunda, bir soruşturma açma gündeme geldiğinde siz hesap veriyorsunuz....İlçe emniyet müdürü/amiri değişirken vali, kaymakamın görüşünü almaz, hiç istemediğin, çalışamayacağın biri de ilçe müdürün/amirin olarak atanır. O adamla sorunu sen yaşarsın, valiliğin bu durum umurunda bile olmaz. Bu nedenle valiler bile, iç güvenlik yönetiminden sorumlu olanın ilçede kaymakam olduğunu tam anlamıyla kabul etmiş ve ona göre davranıyor değil.⁹¹

Yerelleşmenin diğer bir boyutu olarak iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması konusunda ise valilerin kaymakamlardan, il jandarma komutanlarından ve il emniyet müdürlerinden farklı bir yaklaşım içerisinde oldukları görülmüştür. Valiler, iç güvenlik hizmetlerinin yerele devredilmesine doğrudan ve net bir şekilde karşı çıkmamışlardır:

Ülkemizde normalleşmeyi sağlayamadık, yerleşme konusunu hiçbir alanda çok rahat tartışmıyoruz. Mesela Londra’da polisin denetimi, halkın da içinde olduğu bir birim tarafından yapılıyor. Orada polisi değerlendiren birimler var, ombudsman gibi, burada belediye başkanı ve halk var. Bu tarz Anglo-Sakson modeli...bizim sistemimiz de oraya doğru evrilebiliyor. Yerleşme konusunu bir dengede tutmak ve zaman içinde gerçekleştirmek gerekiyor.⁹²

Başka bir vali de, önemli olanın hizmetlerin iyi yürütülmesi olduğunu, iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmesine bu perspektiften yaklaşılması gerektiğini belirtmiştir:

İç güvenlik hizmetinin yerel yönetimlerce verilmesi, modern ülkelerin bir kısmında var. ABD’de şeriflik sistemi, İngiltere’de ise yerel birimlerin gözetim ve denetiminde güvenlik birimleri var. Önemli olan iç güvenliğin, yani vatandaşların huzur ve güvenliğinin sağlanmasıdır. Bu bir sistem tercihidir. Önemli olan hizmeti iyi yürütmektir. Sistemler de değişmez değil. [Mesela] bir zamanlar iç güvenlikte özelleştirme olmaz diye düşünülürken, gün geldi bazı hizmetler özel güvenliğe bırakıldı. Ancak bunun bazı sakıncaları doğduğu görülünce kaldırılması ya da kısıtlanması gündeme geldi. Yani iç güvenlik hizmetlerinin bir kısmı yerel yönetimlere verilebilir, bu denenebilir.⁹³

Kaymakamlar, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri ise, iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmesi konusuna, açık bir karşıt tavır göstermişlerdir. Bu konuda en keskin olumsuz değerlendirmeler, il emniyet müdürleri ya da il jandarma komutanları tarafından değil, kaymakamlar tarafından dile getirilmiştir. Onlara göre iç güvenlik, merkezi yönetimin hizmet alanıdır ve ülke genelinde merkezden planlanması ve koordine edilmesi gereken bir kamu hizmetidir. İç güvenlik hizmetlerinin, siyasi kaygılarla idare edilen bir kuruma verilmesi halinde, vatandaşların bu hizmetlerden adil ve tarafsız bir şekilde yararlanması mümkün olamayacaktır. Bir kaymakamın konuya ilişkin değerlendirmesi şu şekildedir:

⁹¹ (Kaymakam, Görüşme, 7 Mart 2015).

⁹² (Vali, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁹³ (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, ülkeye dinamit koymak gibi bir şey.... Demokratik standartlar ve anlayış gelişmeden bu mümkün değil. Türkiye'nin her yeri bir değil, aynı kültüre, aynı gelişmişliğe sahip değil. Bu nedenle iç güvenlik alanı, merkezden planlanması gereken bir alan, üst bir bakış gerekli.... Halihazırda yerel yönetimler kendi asli altyapı hizmetlerini bile doğru düzgün sunamazken nasıl iç güvenlik hizmetini adil, tarafsız ve etkin bir şekilde sunabilecekler? Yerel yönetimler, önce kendi asli işlerini vatandaşları memnun edecek şekilde yürütsünler. İç güvenlik gibi bir alanın siyasi kaygılarla yönetilen bir kuruma verilmesi uygun değil.⁹⁴

Kaymakamlar, iç güvenlik hizmetlerinin yerele devrini doğrudan bir devlet sistemi tercihi olarak görmektedirler:

Devlet yapısı üniter yapıda, yani emniyet/asayiş, vergi toplama, eğitim gibi hizmetler, merkez ve onun taşra yönetimi ile yürütülüyor, siz bunları yerele devrettiğinizde sisteminizi değiştirirsiniz. İç güvenliği yerele devrettiğinizde, kamu düzenini sağlama yetkisini yerele devretmiş oluyorsunuz, bu olabilir ama önce sisteminizi değiştirmeniz gerekir.⁹⁵

İl jandarma komutanları da iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülemeyeceğini vurgulamışlardır:

İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmesinin Türkiye için uygun olmadığını düşünüyorum. Böyle bir durumda tarafsızlık olmaz, insanlara adil davranılmaz. Ayrıca eğitim durumunun ve ekonomik düzeyin bu düzeyde olduğu bir toplumda, iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce sunulması birçok soruna yol açacaktır. Bu nedenle iç güvenlik alanında merkezi sistemin en azından önümüzdeki 10 yıl içinde geçerli bir sistem olacağını düşünüyorum.⁹⁶

İl emniyet müdürleri de iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmesinin çeşitli sorunlara yol açacağını düşünmekle birlikte, böyle bir yola girilecekse bunun çok iyi incelenerek ve zamana yayılarak yapılması gerektiğini belirtmişlerdir:

Bizim devlet geleneğimizde iç güvenliğin yerel yönetimlerce yürütülmesi sıkıntı doğurur. Bu sorun özellikle Doğu illerinde ortaya çıkacaktır. Yakın bir zamanda yerel yönetimlere devir olacağına ben inanmıyorum. Ancak bu siyasal bir karar ve buna karar verilse bile, bu konu çok iyi incelenmeli, bilimsel araştırmalar sonucunda, sağlam bir zeminde bu değişiklik yapılmalı. Yerel yönetimlere devir, birden yaptım oldularla değil, kısmi düzenlemelerle, örneklemelerle yapılmalı, teori ile pratik uyumlaştırılmalı zaman içinde.⁹⁷

İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülebileceğine ilişkin örnek olarak verilen belediyelerin trafik zabıtası oluşturmalarına valilerin ve diğer görüşülenlerin yaklaşımı da farklıdır. Belediyeler tarafından kurulan trafik zabıtasını; valiler, trafik hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilebileceğinin ispatı olarak değerlendirirken, kaymakamlar, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri, trafik zabıtasının işlevsizliğinden bahisle yerel yönetimlerin bu hizmetleri bile yapamazken iç güvenlik hizmetlerini kesinlikle yürütemeyeceklerinin bir göstergesi olarak ifade etmişlerdir. Bir il emniyet müdürü, bu konuda şunları söylemiştir:

Trafik zabıtası var ama kimse tarafından kale alınmıyorlar. Uygulamada sorunlar var, çünkü zabıta zor durumda kalınca bizden yardım istiyor. Tek başlarına sonuç alacak

⁹⁴ (Kaymakam, Görüşme, 27 Ocak 2014).

⁹⁵ (Kaymakam, Görüşme, 4 Nisan 2015).

⁹⁶ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 13 Ocak 2015).

⁹⁷ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 15 Ağustos 2014).

şekilde hizmet edemiyorlar, çoğu zaman bize ihtiyaç duyuyorlar. Trafik zabıtası kurmak, trafiğin yerelleşmesi anlamına gelmiyor, trafik cezası kesemiyorlar, bir caydırıcılıkları yok, dolayısıyla kuruluşun var olması bir anlam taşıyor.⁹⁸

Araştırmada iç güvenliğin yerleşme şekillerinden bir diğeri, iç güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi, bir başka deyişle bu hizmetlerin özel güvenlik teşkilatı ile gördürülmesi olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede araştırmada görüşülenlerin özel güvenlik konusunda, birbirlerine benzer bir düşünceye sahip oldukları tespit edilmiştir. Buna göre özel güvenlik, belirli alanlarda kullanılması gerekli olan bir güçtür, ancak bu güç iyi bir şekilde kontrol edilmeli ve denetlenmelidir. Valilere göre her şeyden önce bazı güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi, yani özel sektör eliyle gördürülmesi fiili şartlar nedeniyle bir zorunluluktur:

Son yıllarda özellikle koruma ve güvenlik hizmetlerindeki sistemin özel güvenlik sistemine kaydığı, bu konuda yetki devri yaşandığını görüyoruz. Devlet kendi güvenliğini sağlamaya yönelik birtakım önleyici tedbirler almakla ilgili Anayasal bir görev ifa ederken, bazı toplumsal olaylarda, spor müsabakalarında, kültürel ve sanatsal faaliyetlerde, bina, işhanı, alışveriş merkezi korumasında polis ve jandarma mantığının dışında, bir özel güvenlik mantığının da getirilmesi gerekiyordu, bu konuda önemli ölçüde geçiş sağlanmıştır.⁹⁹

Bir kaymakam, özel güvenliğin zaman içinde görev sınırlarını aştığını, geçici köy korucuları ile karşılaştırarak açıklamaya çalışmıştır:

Özel güvenlik, özeli korur, kişiyi korur. Ancak biz, özel güvenliği kamusal alanlara ve faaliyetlere yönelik olarak kullanıyoruz. Hatta biz buradan [özel güvenlik] bir kolluk, bir iç güvenlik birimi oluşturmaya çalışıyoruz. Burada geçici köy korucularındakine benzer bir gelişme var, bu birimler başlangıçta kendi köylerini korusunlar diye oluşturulmuşlardı. Ama zaman içinde geçici köy korucuları, istihbarat, yol uygulaması, nöbet, devriye ve operasyon hizmetlerinde kullanılmışlar ve nihayetinde bir kolluk birimi haline gelmişlerdir. Bu süreç sanki özel güvenlik için de geçerli. Bu nedenle, özellikle faaliyet alanı konusunda özel güvenliğin sınırı netleştirilmeli ve bir görev standardı getirilmelidir.¹⁰⁰

Benzer şekilde bir il jandarma komutanı da, özel güvenlik teşkilatlarının toplum içinde algılanışı bakımından sorunlar olduğunu belirtmiştir:

Özel güvenliğe bırakılan alanlarda, gerçek anlamda hizmet verilmiyor. Özel güvenlik, bir “ekmek kapısı” olarak görülüyor, bir hizmet sektörü olarak değerlendirilmiyor. Bu bilinç oluşmadı toplumda, çalışanlarda da bir iş ahlakı, bir iş algısı gelişmedi.¹⁰¹

Özel güvenlik ile genel kolluk birimleri arasındaki ilişkiye dikkat çeken bir il emniyet müdürü de, özel güvenlik alanının gelişimini ve bu alandaki aksaklıkları şu şekilde değerlendirmiştir:

Görev sahamız oldukça geniş ve bu geniş alanın bir bölümünde ihtiyaçtan dolayı birden bire özel güvenlik okulları açıldı ancak bu alanda bazı suiistimaller yapıldı. Bunun önüne geçmek için Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde Özel Güvenlik Denetleme Başkanlığı kuruldu, müfettişler vasıtasıyla denetlemeler yapıldı ve bu alan biraz daha disipline edilmeye çalışıldı. Toplumsal faaliyetler yapan ticari kuruluşların yaptıkları konser, futbol müsabakası gibi faaliyetlerde, özel güvenlik bulundurmaları zorunluluğu getirildi. Ancak, özel güvenlik mensupları, bu faaliyetlerde tedbir alırken, bizler de [emniyet güçleri] bir

⁹⁸ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 12 Ocak 2015).

⁹⁹ (Vali, Görüşme, 1 Eylül 2014).

¹⁰⁰ (Kaymakam, Görüşme, 23 Şubat 2015).

¹⁰¹ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 12 Ekim 2014).

sonraki aşamada büyük bir sıkıntı olmasın diye onların üstünde güvenlik tedbirleri alıyoruz. Çünkü böyle toplumsal faaliyetlerde bir hadise meydana geldiğinde olayın nereye gideceği kestirilemiyor...Ticari kaygıların ön planda tutulması, görevlendirileceklerin sayı ve niteliğine maliyetler dikkate alınarak karar verilmesi, işi yapma noktasındaki bireysel yeterliliklerin çok da dikkate alınmaması, bu alanın çalışanlar tarafından yalnızca bir “ekmek kapısı” olarak görülmesi, özel güvenlik sisteminin belli başlı aksaklıkları... Özel güvenliğe de ihtiyaç var ancak genel güvenlik adına bu alanı iyi kontrol etmeli ve denetlemeliyiz.¹⁰²

Araştırmada görüşülenler, iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesi konusunda, iç güvenlik hizmetlerinin bir kısmının yerel yönetimler ve özel güvenlik şirketleri eliyle yürütülmesinden ziyade, iç güvenlik hizmetlerinin neler olduğunun yeniden tanımlanması gerektiğini ve buna göre bazı hizmetlerin bu kurumlara bırakılabileceğini ifade etmişlerdir. Konuya ilişkin bir valinin tespiti şöyledir:

Bugün bizim iç güvenlik hizmeti içerisinde değerlendirdiğimiz bazı faaliyetler aslında tipik bir güvenlik hizmeti olmayabilir. Mesela araç ruhsatı verme, pasaport iş ve işlemleri gibi... Eskiden derneklere ilişkin iş ve işlemleri emniyet takip ediyordu, şimdi sivil alana (Dernekler İl Müdürlüğü) alındı, daha iyi oldu. Dolayısıyla hizmet kategorileri bakımından birtakım yeniden tanımlamalar yaparak, ne güvenlik hizmetidir ne değildir; hangileri polis ve jandarma tarafından, hangileri sivil/özel birimler tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir, buna karar vererek hareket etmek lazım. Ayrıca halkımızın can ve mal güvenliğini sağlama dışındaki emniyet ve jandarma görevi sayılan hususların başka birimlere devredilmesinde ve bu birimler altında yapılandırılmasında bir problem yok. Bunların verilmesi, iç güvenliğin yerelleştiği anlamına gelmez ancak iş ve işlemlerin daha etkin ve yetkin bir şekilde sunulmasını sağlar.¹⁰³

Bu görüşe göre iç güvenlik hizmetlerinin yeniden tanımlanması sonrası, gerçekten iç güvenlik hizmeti olan iş ve işlemler, iç güvenlik birimleri tarafından yürütülmeli, bugün iç güvenlik hizmeti olarak algılanan ama gerçekte iç güvenlik ile ilgili olmayan diğer iş ve işlemler, ilgisine göre merkezi yönetimin diğer taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere ve özel güvenlik şirketlerine bırakılmalıdır.

6.2.6.3. İç Güvenlikte Yönetişim, Sivil Katılım, Gözetim ve Denetime İlişkin Bulgular

Kamu yönetiminin genelde ise devletin yapısal ve işlevsel olarak aşırı bürokratik, merkeziyetçi ve otoriter olması nedeniyle kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında ortaya çıkan başarısızlıklar ve yetersizlikler yeni arayışlara yol açmıştır. (Çevik, 1998: 113). Bu kapsamda kamu yönetimini hem verimli hem de yaptığı iş ve işlemler ile aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir kavramsal çerçeveye ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu noktada “yönetişim” kavramı karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2011: 14). Yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, bürokratik yapı yanında hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde bulunmasını ifade etmektedir (Yüksel, 2000: 145). Bu yönetim anlayışının benimsenmesi sonucunda kamu hizmetleri ile ilgili karar verme ve uygulama süreci tek taraflı olmaktan çıkmakta ve sürece hizmetten yararlanan halkın da katılımı sağlanmaktadır (Göküş, 2010: 587-588).

Araştırmada görüşmeler esnasında ek soru olarak iç güvenlik yönetiminde yönetişim ve sivil (halk) katılımına ilişkin görüşler de sorulmuştur. Bu kapsamda görüşülenlerin tamamı, iç güvenlik yönetiminde başarının sağlanabilmesi için yönetişim anlayışına uygun olarak gerek bireysel gerekse STK’lar düzeyinde bir halk katılımının

¹⁰² (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 15 Ağustos 2014).

¹⁰³ (Vali, Görüşme, 1 Eylül 2014).

sağlanması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bununla birlikte vali ve kaymakamların yönetim ve halk katılımı konusuna ilişkin daha fazla önerilerde bulunduğu, buna karşılık il jandarma komutanlarının, sahil güvenlik bölge komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin konuya biraz daha temkinli ve yüzeysel yaklaşıtlarını söylemek mümkündür. Valiler, iç güvenlik hizmetlerinde başarının ancak halkın katkı ve desteği ile mümkün olduğunu düşünmektedirler:

Halk gördüğü olumsuzlukları, aksaklıkları, eksiklikleri, bir paydaş gibi güvenlik otoriteleriyle paylaşması gerekir. Bizim de devlet otoritesi olarak paylaşma açık olmamız gerekiyor. Ben güvenliği sağlarım, bu benim işim dersiniz, halkın katkısını ve desteğini almadan hiçbir güvenlik hizmetinin başarıya ulaşması mümkün değildir. Güvenlik sektöründe suç ve suçluların önlenmesi noktasında halkın katılımını ortaya çıkarmak zorundayız. Ancak halkın, kamuoyunun, sivil toplumun iç güvenlik hizmetlerine katılımı, asla polis ve jandarmanın kanundan aldığı yetkiyi onlarla paylaşacağı ve onlarla bu yetkiyi kullanacağı anlamına da gelmemektedir.¹⁰⁴

Valilerin bu yaklaşımı aslında halk katılımından ziyade, iç güvenlik hizmetlerinde suç ve suçlularla mücadelede halkın katkısını ve desteğini almak demektir. Halbuki gerçek anlamda halk katılımı, karar süreçlerinde, iş ve işlem aşamalarında söz söyleyebilmek anlamı taşımaktadır. Valilerin bu anlamda bir halk katılımı anlayışına sahip olduklarını söylemek pek mümkün değildir. Benzer bir tutum kaymakamlar için de geçerlidir. Kaymakamlar, günlük işleyişe ya da kararlara vatandaşların karışmaması gerektiğini, ancak halkın beklentilerinin hizmete yansıtılması düzeyinde bir halk katılımının olabileceğini, bu noktada da STK'ların önemli olduklarını belirtmişlerdir:

Günlük işleyişe ya da kararlara müdahil olma şeklinde bir katılım olamaz, halkın beklentilerini öğrenerek bunları hizmete yansıtmak anlamında bir halk katılımı olabilir. Bu da iç güvenlik yönetiminde ancak gözetim ve denetim düzeyinde bir uygulama olacaktır. İç güvenlik birimlerinin gözetim ve denetiminde de tek tek vatandaşlar değil, STK'lar önemlidir.¹⁰⁵

Kaymakamlara göre, halk iç güvenlik hizmetlerine beklenti ve isteklerini dile getirerek katkı sunabilir ancak aynı zamanda halk sorumluluk bilincine de sahip olmalıdır:

Tam anlamıyla bir halk katılımının sağlanması iç güvenlik alanında çok da mümkün değil. Halk katılımı, halkın temsilcileri olan belediye başkanlarının ya da örgütlü halk grupları olan STK'ların, iç güvenlik hizmetlerine ilişkin beklenti ve isteklerini alarak bunları hizmete yansıtmak şeklinde olabilir ancak bu noktada da beklenti ve istekte bulunanlar, sorumluluk da almalıdırlar. Çünkü katılım, beraberinde sorumluluk almayı da gerektirir. Ben şunları şunları istiyorum deniliyorsa, aynı zamanda ben bunları bunları da yaparım denmesi gereklidir.¹⁰⁶

İl jandarma komutanları ise yönetim ve halk katılımını “halkla iyi ilişkiler” kurmak yoluyla hizmet yapmak olarak anlamaktadırlar:

Halkın katılımı elbette önemli, işlerinizi tam anlamıyla yapabilmeniz bakımından. Halk size sırtını dönerse, o zaman başarılı da olamazsınız, halka kendinizi iyi anlatmalısınız, halk olmadan, halka rağmen güvenlik olmaz. O yüzden halk katılımının sağlanması için onların fikirleri alınmalı, bunun için de onlarla diyalog ve sosyal ilişkiler geliştirilmelidir.¹⁰⁷

¹⁰⁴ (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

¹⁰⁵ (Kaymakam, Görüşme, 16 Ağustos 2014).

¹⁰⁶ (Kaymakam, Görüşme, 25 Ocak 2015).

¹⁰⁷ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 2 Mart 2015).

Sahil güvenlik bölge komutanları da halk katılımını, halkla ilişkiler üzerinden ifade etmişlerdir:

Halkta, bu kurumların [iç güvenlik birimlerinin] kendilerine hizmet sağlamakla görevli olduğu bilincinin oluşması gerekmektedir. Bunun yanı sıra halk, bu kurumların sosyal hayatın düzenli olarak işlemlerini sağlayan temel enstrümanlar olduğunu bilmelidir. Bunu yapabilmek için ise halk ve iç güvenlik ile ilgili teşkilatlar çeşitli faaliyetlerle bir araya getirilmeli ve toplum bilinçlenmelidir... Yeni anlayışa göre kamu hizmetleri halkın beklentilerine uyumlu olarak sunulmalı, şikayet ve istekler dikkate alınmalıdır.¹⁰⁸

İl emniyet müdürleri de, il jandarma komutanları gibi halk katılımını “halka yakın olmak”, halkla “STK’lar üzerinden diyalog geliştirmek” olarak değerlendirmişlerdir:

Kamu hizmeti veren kamu kurumları, halktan alınan yetki dahilinde yönetilmektedir. Halkın kamu görevlilerinin, yetkilerini kanuni çerçevede kullanıp kullanmadığını, kurumdaki beklenen amaca ulaşıp ulaşılmadığını ve kaynakların yerinde ve etkin kullanılıp kullanılmadığını denetleme yetkisi vardır. Bu, iç güvenlik birimleri ile halkın yakınlaşmasını, irtibat imkanı bulmasını gerektirir. Diğer taraftan sivil toplum kuruluşları ile diyalogların artırılması ile halkın katılımı da sağlanacak ve hesap verebilirlik anlamında toplum, alınan kararlara ortak olacaktır.¹⁰⁹

Halkın katılımı kadar iç güvenlik alanının sivil denetimi ve gözetimi de, bu alanının iyi yönetişimi ve daha da önemlisi vatandaşların temel haklarının etkin bir şekilde korunması için gereklidir. Olması gereken vatandaşların iç güvenlik alanına ilişkin farkındalığının ve bilgisinin olması yanı sıra, iç güvenlik yönetiminin denetimine ve bu konulara ilişkin karar verme mekanizmalarına katkıda bulunmalarının sağlanmasıdır. Bu noktada sivil toplum kuruluşları, araştırma enstitüleri, üniversiteler, sendikalar gibi toplumun örgütlü yapıları, iç güvenlik sektörünün gözetiminde hayati bir rol oynarlar. İnsan hakları ve temel özgürlükler alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının kullandığı en etkili araçlardan birisi olan izleme, iç güvenlik sektörünün gözetiminde de önemli bir rol oynar. Gözetim bakımından izlemenin nihai hedefi, sivil toplumun güvenlik sektörü üzerindeki gücünü arttırarak hak ve özgürlükler temelli bir iç güvenlik sektörü reformunun gerçekleşmesini sağlamaktır. İzleme, belirli bir durum ya da olayla ilgili olarak neyin yanlış olduğunu belirlemek ve bunların düzeltilmesi için alınması gereken önlemleri tanımlamak amacıyla yürütülen bir faaliyettir. İzleme, ayrıca, bir durumun iyileştirilmesi için alınan önlemlerin işe yarayıp yaramadığının tespiti amacıyla da yürütülür (Salman, 2009: 25).

İç güvenlik yönetiminin gerek vatandaşlar tarafından bireysel düzeyde gerekse STK’lar düzeyinde gözetim ve denetimi konusunda, araştırmada görüşülen il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri görüş belirtmemişlerdir, valiler ve kaymakamlar ise “temkinli” bir yaklaşım içerisindeyler. Bir vali konuya ilişkin şunları ifade etmiştir:

İç güvenlik hizmetlerinin gözetim ve denetiminde sivil toplum örgütlerinin rol üstlenmesinden anladığım, suç ve suçluların önlenmesinde, toplumu daha fazla devreye sokabilmek, daha fazla halk desteğini çekebilmektir. Dolayısıyla, iç güvenlik alanında sivil toplum örgütlerinin gözetim ve denetimi, polisin, jandarmanın ve sahil güvenliğinin yetkilerinin halka kullandırılması demek değildir, yani bunun da bir sınırı olmalıdır.¹¹⁰

Görüşülen kaymakamlardan biri de, halkın gözetim ve denetimi konusunda iç güvenlik yöneticilerinin yaklaşımına bir özeleştirici getirmiştir. Ona göre, iç güvenlik alanında sivil gözetim ve denetim anlayışı henüz tam anlamıyla benimsenmemiştir:

¹⁰⁸ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

¹⁰⁹ (İl Emniyet Müdürü, Yazışma, 12 Ekim 2014).

¹¹⁰ (Vali, Görüşme, 12 Ekim 2014).

Sivil gözetim ve denetim, bizde özellikle iç güvenlik yönetiminde hala tam kabullenilmiş bir şey değil. O nedenle, iç güvenlik yönetiminde sivil gözetim ve denetim mekanizmaları geliştirilmeli ama önce bu anlayışın iç güvenlik yöneticileri tarafından benimsenmesi, halkta da bir bilincin olması şart. Bu, şu an söz konusu değil!¹¹¹

6.2.6.4. Toplum Destekli Güvenlik Anlayışına İlişkin Bulgular

İç güvenlik yönetiminin yerelleşmesi ile halka hesap verebilir kılınması konusunda karşımıza çıkan kavram ve anlayışlardan biri de, “toplum destekli güvenlik” anlayışıdır. Toplum destekli güvenlik, iç güvenlik birimlerinin başarısının halkın memnuniyetiyle ölçüldüğü modern toplumlarda, güvenlik faaliyetlerinin yalnızca iç güvenlik birimlerine ve devlete bırakılmadan, toplumsal işbirliğiyle ve sorumluluk paylaşımıyla yürütülmesi anlamına gelmektedir. Toplum destekli güvenlik, toplumsal işbirliği ve sorumluluk paylaşımı sayesinde suçların oluşmasını önlemeyi, suçların oluşması halinde ise onu hızlı bir şekilde aydınlatmayı ve suçlulara ulaşarak kamu güvenliğinin korunmasını amaçlayan bir güvenlik felsefesi ve yöntemidir (25.05.2015, www.arem.gov.tr).

Toplum temelli polislik, toplum odaklı polislik gibi çeşitli tanımlamalarla da ifade edilen toplum destekli güvenlik felsefesi, yaklaşık elli yıllık bir geçmişe sahiptir. İlk kez 1960’lı yıllarda ABD’de, bu ülkenin polis uygulamalarının tarihsel bir sonucu olarak kullanılmaya başlanmıştır (Sözer ve Ekici, 2011: 4). Türkiye’de ise 2003 yılı AB-Türkiye Mali İşbirliği çerçevesinde yürütülen AB Eşleştirme Projesinin bir alt projesi olarak, EGM Asayiş Daire Başkanlığı ile eş ülke İspanya ile birlikte yürütülen bir proje olarak uygulanmaya başlanmıştır. Proje kapsamında 2006 yılında 10 ilde 9 ay süreli pilot uygulama yürütülmüştür. Söz konusu pilot uygulamanın güvenlik hizmetlerine olumlu katkı sağladığı görüldüğünden uygulamanın kademeli olarak tüm Türkiye’ye yaygınlaştırılması kararı alınmıştır (Gökkaya, 2011: 127). Bu çerçevede, EGM’deki her bir toplum destekli güvenlik birimi, değişik projelerle suç önleme ve güvenlik hizmetlerine halk katılımı çalışmalarını sürdürmektedir. Bu kapsamda tüm Türkiye genelinde uygulanan projeler olduğu gibi, her toplum destekli güvenlik biriminin çocuklarla, gençlerle ve okullarla birlikte yürüttüğü farklı ve kendine özgü birçok proje de bulunmaktadır (Sözer, 2011: 107).

Toplum destekli güvenlik yaklaşımı bazı temel ilkelere dayanmaktadır. Bu temel ilkeler; suç korkusunu azaltmak, hayat kalitesini yükseltmek, suç ve hizmet analizi yapmak, toplumla işbirliği yapmak, insan ve toplum odaklı olmak suçu önlemek, toplumla bire bir irtibat kurmak, proaktif olmak, takım çalışması ve koordinasyona önem vermek, insan ve bilgi odaklı olmak, diğer kurumlarla sorumluluk paylaşımında bulunmak şeklinde sıralanabilir (İçişleri Bakanlığı EGM, 2009: 62-63). Bu ilkelere de anlaşıldığı gibi, toplum destekli güvenlik anlayışı, esas itibarıyla güvenlik karar ve uygulamalarında toplumun katılımını önemseyen, bir başka deyişle odağına “toplum”u alan, buna bağlı olarak da toplumla sürekli bir iletişim ve işbirliği öngören bir yöntemdir. Bu çerçevede toplum destekli güvenlik uygulamalarının amaçları şunlardır (26.05.2015, www.asayis.pol.tr):

- a) Toplumun öncelikli güvenlik beklentileri ve önerilerinin belirlenmesi amacıyla güvenlik memnuniyet ölçümleri yapılarak, müşteri odaklı hizmet anlayışı geliştirmek.
- b) Toplum temsilcileri ile periyodik güvenlik sorunları paylaşım toplantıları düzenleyerek, toplumun güvenli yaşama katılımını ve katkısını sağlamak.
- c) Toplumda suçtan mağdur olmuş kişilere, psikolojik ve moral destek sağlamak.
- ç) Eğitim çağındaki çocukların ve gençlerin suçlara ve kötü alışkanlıklara karşı korunmasına yönelik etkin faaliyetler yürütmek.

¹¹¹ (Kaymakam, Görüşme, 18 Ekim 2014).

d) Suçların oluşumuna etki eden olumsuz etkenlerin belirlenmesi ve giderilmesine yönelik ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla işbirliği sağlayarak çalışmalar yürütmek.

e) Halkın suçlara karşı kendini koruma arzusu ve güvenli yaşamın sağlanmasına yönelik toplumsal bilinçlendirme etkinlikleri yapmak.

f) Sosyal ve kültürel etkinliklere katılarak polis-halk ilişkisini geliştirmek.

g) Toplumda oluşan güvenlik kaygısı ve suç korkusunu azaltarak kentlerdeki yaşam kalitesinin yükselmesine katkıda bulunmak, toplumda güvenlik bilincini ve duyarlılığını artırmak.

h) Önleyici güvenlik hizmetleri kapsamında programlar ve kampanyalar düzenlemek.

i) Güvenlikte toplumsal sorumluluk bilincinin geliştirilmesi kapsamında panel, konferans, seminer, sempozyum ve benzeri etkinlikler düzenlemek.

j) Güvenlik konusundaki toplumsal ihtiyaçlara ve taleplere cevap verebilmek için hizmetlere uygun nitelikte uygulama projeleri ve modelleri geliştirmek.

Toplum destekli güvenlik, “güç” anlayışına dayalı iç güvenlik yerine “hizmet” anlayışına dayalı bir iç güvenlik anlayışıdır. Kuvvet (güç) anlayışına dayalı iç güvenlik, demokratik olmayan ya da demokratikleşme düzeyi düşük olan sistemlerdeki güvenlik birimlerinin hizmet anlayışıdır. Askeri ya da yarı-askeri olarak örgütlenmiş bu tür iç güvenlik birimlerinde ve uygulamalarında yapılan görev, bir hizmetten çok bir kuvvet uygulaması olarak görülür. İç güvenlik hizmetlerinin nitelik ve niceliğine ilişkin her kararı devlet verir. Halk için neyin iyi, neyin kötü olduğunu devlet her zaman halktan daha iyi bilir. Halkın güvenlik konusundaki ihtiyaçlarını zaten bildiği için ayrıca halka sormasına gerek yoktur Buna karşılık “hizmet” anlayışına dayalı iç güvenlik ise kendisini halkın hizmetinde gören ve yapmış olduğu görevleri halk için, halkın istek ve beklentileri doğrultusunda yerine getiren bir anlayış söz konusudur. İç güvenlik birimleri devletin hizmetinde değil, devlet iç güvenlik birimleri ile birlikte halkın hizmetindedir. Hizmetin genel politikalarının belirlenmesinde halkın istek ve beklentileri her zaman dikkate alınmak zorundadır. Toplum için sunulan güvenlik hizmetlerini en iyi değerlendiren, bu hizmetlerdeki aksaklıkları ve yetersizlikleri en iyi denetleyen de toplumu oluşturan bireylerdir (Cerrah, 2000b: 24-25). Hizmet anlayışına dayalı iç güvenlik düşüncesi üzerinde temellenen, bireylerin ve toplumun istek ve beklentilerine önem veren toplum destekli güvenlik uygulamaları, halkın beklenti ve ihtiyaçlarını karşılayabilmeyi, en azından bu yönde çalışmayı güvenlik hizmetleri sunumunun merkezine alan (Gültekin ve Gültekin: 2011: 97) ayrıca halkın katılımını ve hesap sormasını da sağlayan mekanizmalardır.

Araştırmada, toplum destekli güvenlik anlayışına ilişkin yaklaşımı tespit edebilmek amacıyla, görüşülenlere “Polisteki ‘toplum destekli polislik (TDP)’, jandarmadaki ‘toplumsal gelişime destek faaliyetleri’ gibi uygulamaları halka hesap verebilirlik bağlamında nasıl değerlendiriyorsunuz?” şeklinde bir soru sorulmuştur. Bu konuda valiler, iki farklı görüş ifade etmişlerdir. Valilerin bir kısmı, toplum destekli güvenlik faaliyetlerini halka hesap verebilirliğin bir aracı olarak görürken, bir kısmı ise bu faaliyetleri halka hesap verebilirlik ile ilgili görmemektedirler. Onlara göre bu tür faaliyetler, daha çok bir halkla ilişkiler çalışmasıdır, jandarma ve emniyetin kendini halka tanıtmaya, sempati toplama yöntemidir:

TDP ve toplumsal gelişime destek faaliyetleri gibi çalışmalar, bir hesap verme aracı değil, halka hesap verebilirlik açısından bir açılım getiriyor diyemeyiz. Bu faaliyetler, gerçekte kendini tanıtmaya, yapılan faaliyetlerin vatandaş için olduğunu gösterme yöntemidir... Belki bu faaliyetlere halka hesap verebilirlikten ziyade halkın da hizmetlerin ifasına katılımının sağlanması olarak bakmak lazım. TDP ve benzeri çalışmalar, aslında halkın da hizmetin içine dahil edilmeye çalışıldığı, halkın da zaman zaman fikrinin alındığı bir usuldür.¹¹²

¹¹² (Vali, Görüşme, 10 Ağustos 2014).

Valilerin diğer bir kısmı ise toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin halka hesap verebilirlik anlamında uygun bir zemin hazırladığını, bu tür faaliyetlerin halkla iletişimi güçlendirerek halkın beklentilerinin hizmete yansıtılması bakımından önemli bir uygulama olduğunu ve iç güvenlik hizmetlerinde halka hesap verebilirlik için uygun bir araç olduğunu ifade etmişlerdir:

Toplum destekli polisliğin emniyette, toplumsal gelişime destek faaliyetlerinin jandarmada, toplumun güvenliğini sağlamada ve vatandaşın desteğini almada önemli bir uygulama olduğunu düşünüyorum. Çünkü biz insanımızı güvenlik noktasında bilgilendirdiğimiz, bilinçlendirdiğimiz ve başına gelebilecek olumsuzluklar konusunda ikaz ettiğimiz ya da toplum içerisinde güvenlik güçlerimizi resmi ya da sivil daha fazla bulundurduğumuzda vatandaşların meramlarını, sıkıntılarını dinlediğimizde ve günlük hayattaki sosyal, ekonomik ve kültürel sıkıntılarına vakıf olduğumuzda, daha sonra ortaya çıkabilecek güvenlikle ilgili sorunlara daha yerinde çözümler üretebiliyoruz...Onun için toplum destekli güvenlik uygulamalarının toplum içerisinde ortaya çıkabilecek olumsuzlukları önceden fark etmek ve toplumsal dayanışma ile birlikte suç ve suçluluğu önlemek konusunda olumlu sonuçlar doğurduğunu görüyoruz. Ayrıca bu uygulamalar, hizmetin başlangıcından itibaren işin içine halkı da dahil ederek gerçek anlamda bir halka hesap verebilirliği de sağlıyor.¹¹³

Ancak valilerin tamamı, bu faaliyetlerin uygulamada yetersiz olduğunu ya da yanlış uygulandığını da belirtmişlerdir:

Toplum destekli güvenlik faaliyetleri, görevimizi daha iyi nasıl yapabiliriz niyet ve gayreti ile yapılırsa katkısı olur. Ayrıca, kişilerden bilgi toplama, kişiler ya da olaylar hakkında onlardan haber alma bakımından önem taşıyor. Ancak bu faaliyetler, tribünlere oynamak, alkış almak, ne güzel de iş yaptı denmesi adına yapılırsa ve bu çalışmalar peşinizde dolaşan basın ordusu ile yapılırsa, insanlarda bu karşılık bulmayacaktır.¹¹⁴

Bir başka vali de, toplum destekli güvenlik çalışmalarının etkin bir şekilde yürütülmesi için neler yapılması gerektiğini şu şekilde belirtmiştir:

Toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin belli ölçüde yararları var. Ancak bunların gerisinde, “sen işini yapamıyorsun, senin işini ben yaparım” gibi bir mesaj var orada. Jandarma, gider okullara fakire fukaraya yardım yapar. Bu, onun işi değil normalde. Dolayısıyla toplum destekli güvenlik faaliyetleri, vatandaş hizmetin içine katmak, komşuluk ilişkileri kurmak, vatandaşla daha samimi, daha yakın ilişki kurmak şeklinde uygulanmalı. Ama bunu da belli ölçüler, standartlar içinde yapmak, vatandaşla yakın ve sıcak ilişki kurmak önemlidir.¹¹⁵

Bazı valilerin toplum destekli güvenlik faaliyetlerini hesap verebilirlik bakımından anlamlı bulmaları ve özünde iyi ancak uygulamada düzeltilmesi gerekli çalışmalar olarak görmelerine karşılık, az sayıdaki kaymakam bu faaliyetleri olumlu olarak değerlendirmekle birlikte, kaymakamların ağırlıklı çoğunluğu bu faaliyetleri olumsuz bir şekilde değerlendirerek eleştirmişlerdir. Bu çerçevede bir kaymakam şunları söylemiştir:

Toplum destekli güvenlik faaliyetleri, uygulamadan önce özünde yanlış gördüğüm bir konu. İyi niyetli faaliyetler var, biz de bunları bazı yerlerde destekliyoruz, ancak dershanecilik yapmak, kurs düzenlemek, polisin ya da askerin işi değil, bu milli eğitimin işi. Gıda paketi dağıtmak, bir sosyal yardım faaliyeti ve kolluk güçleri bunları kendine görev olarak görmemeli. Elinde bir kaynağı varsa buralara [toplum destekli güvenlik

¹¹³ (Vali, Görüşme, 1 Eylül 2014).

¹¹⁴ (Vali, Görüşme, 12 Ekim 2014).

¹¹⁵ (Vali, Görüşme, 24 Ocak 2015).

faaliyetlerine] değil, asıl kendi alanlarına harcamalılar. Asıl kendi çalışma alanlarına, yani güvenlik alanlarına yoğunlaşmalılar. Zaten polis ve jandarma, görevlerini yaparken şirin olmak zorunda değil, polislik, şirinlik mesleği değil, polis suçu önler, suç oluşursa aydınlatır, polisin, kolluğun görevi bu.¹¹⁶

Bir başka kaymakam ise, toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin halktan bilgi alma (istihbarat elde etme) çerçevesinde uygulanmasının yarar sağlamak yerine, bazı sakıncalara yol açabileceğini vurgulamıştır:

İç güvenlik birimlerine ve hizmetlerine toplumun desteğini, toplum destekli güvenlik faaliyetleri ile sağlayamazsınız. Hele istihbarat için bunu yapıyoruz diyorsanız, bu da sıkıntılı bir konu. Çünkü bu faaliyetler, ideolojik olarak ele alınırsa, kaş yapayım derken göz çıkarırsınız. Herkes, kendi asli çizgisine dönmeli, kendi asli işini yapmalı, yoksa bu karmaşaya ve kördüğümüne yol açabilir. Kurumların yetkileri ve görev sınırları birbirine karışır. Yapılması gereken toplumun desteğini faaliyetlerinize çekmek, görevlerinizi yaparken halk desteğini oluşturmak gerekiyor. Bunun yolu ise, suçla daha iyi mücadele etmektir.¹¹⁷

Konuya ilişkin bir kaymakam, toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin Türkiye’deki uygulama farklılığına vurgu yapmıştır:

Toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin tanımı ile uygulanışı bizde farklı. İngiltere’de bu faaliyetler kapsamında veliler, nöbetleşe okul önünde çocukları karşıdan karşıya geçiriyorlar, bazı vakitlerde gönüllüler itfaiyecilik hizmetlerine destek oluyorlar. Burada hakikaten toplum, polise bir destek veriyor. Ama biz şu anda toplum destekli güvenlik faaliyetlerinde polisi sevdirmeye çalışıyoruz, bir halkla ilişkiler stratejisi gibi. Bu faaliyetlerde toplumun polise destek olması ve bunu gönüllü yapması söz konusu değil henüz. Şu anda yapılan faaliyetleri, bunun ilk adımı olarak görebiliriz. Şimdilik polisi, jandarmayı tanıtıyoruz, sempati kuruyoruz, topluma destek oluyoruz, belki 3-5 sene sonra toplum bize [iç güvenlik birimlerine] destek olacak.¹¹⁸

İl jandarma komutanları da, toplum destekli güvenlik anlayışına hem olumlu hem de olumsuz bir yaklaşım içerisindedirler. Bu iki farklı yaklaşımın bir arada bulunmasının nedeni, teori ile uygulamanın birbirinden farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Her şeyden önce bir il jandarma komutanı toplum destekli güvenlik yaklaşımını, “toplum destekli kolluk stratejisi” olarak şu şekilde tanımlamıştır:

Toplum destekli kolluk stratejisi, meskun mahallerde suçluluğu etkileyen ve oluşmasına zemin hazırlayan fiziki ve sosyal şartları değiştirmeye yönelik olarak tasarlanmış müdahalelerden oluşan geniş kapsamlı bir suç önleme stratejisidir. Toplum destekli kolluk stratejisi, toplum kurumlarını geliştirme ve güçlendirme dahil, toplum içinde suçun devamını sağlayan; fiziki, sosyal, iktisadi, demografik şartları değiştirme ile toplum üyelerinin, suç fırsatlarının azaltılması faaliyetlerine katılmasına vurgu yapan tedbirlerden oluşmaktadır.¹¹⁹

Ancak il jandarma komutanları, toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin halka hesap verebilirliği sağlama bakımından teoride uygun bir araç olmakla birlikte, uygulamada sorunlar olduğunu belirtmişlerdir:

Biz kendimize çok gaz veriyoruz ama işin gerçeği bu değil. Toplum destekli güvenlik çalışmalarına baktığımızda, bu konuda yapılanların daha çok dostlar alış verişte görsün

¹¹⁶ (Kaymakam, Görüşme, 23 Şubat 2015).

¹¹⁷ (Kaymakam, Görüşme, 4 Nisan 2015).

¹¹⁸ (Kaymakam, Görüşme, 7 Mart 2015).

¹¹⁹ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 2 Mart 2015).

anlamına geldiğini görürüz. Vatandaşla ilişki kurmak ve onlara bilgilendirmede bulunmak iyi ancak bu çalışmaların uygulanış tarzında sıkıntı var.¹²⁰

Sahil güvenlik bölge komutanlarının tamamı, toplum destekli güvenlik çalışmalarını halka hesap verebilirliğin sağlanması bakımından yararlı uygulamalar olarak değerlendirmişlerdir:

Belirtilen uygulamaların [toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin] halka hesap verebilirlik konusunda, halkın kolluk birimleri ile aynı pencereden bakabilmesine olanak sağlaması ve halkın kolluk birimlerinin hangi şartlarda ve ne şekilde görev yaptığını bilmesi açısından faydalı faaliyetler olarak değerlendirilmektedir. Bu sayede, amaçlarından birisi devlet ve vatandaş arasındaki güven duygusunun geliştirilmesi olan halka hesap verebilirlik daha kolay bir şekilde gerçekleştirilir.¹²¹

İl emniyet müdürleri de il jandarma komutanları gibi, toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin teorik düzeyde olumlu ancak uygulanışının sorunlu olduğunu belirtmişlerdir. Bir il emniyet müdürü, toplum destekli güvenlik faaliyetlerini bir ideal çalışma olarak şu şekilde değerlendirmiştir:

Toplum destekli güvenlik faaliyetleri, toplum-güvenlik güçleri ilişkilerinde, halkı güvenlik güçlerine daha da yakınlaştıracak ve böylece karşılıklı bir anlayış oluşturacaktır. Toplum ile polis arasında oluşan/oluşabilecek anlaşmazlıkların çözümünü takviye edecek mekanizmalar kurulacaktır. Bir aracılık, öneri veya şikayet yapılanması olarak kurulan bu mekanizmalar, taraflar arasındaki anlaşmazlıkları resmi olmayan bir yöntemle çözmeye yardımcı olacak ve halk ile polis arasında irtibat imkanlarını açacaktır. Böylece halkın karar alma sürecine aktif katılımı sağlanacak, şeffaflık ilkesine katkı sağlanmış olacaktır. Karar alma sürecine katılan halk, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken yetkilerini kanuni sınırlar içerisinde kullanıp kullanmadığını görecektir. Vatandaşın aktif katılımı ile kurumun amacını gerçekleştirip gerçekleştirmediği, kaynakların doğru kullanılıp kullanılmadığı denetlenmiş olacaktır.¹²²

Bir il emniyet müdürü ise uygulamanın yetersizliği ve eksikliğini şu şekilde ifade etmiştir:

Toplum destekli güvenlik çalışmaları, bir aşama olmakla birlikte, pasif karakterli olduğunu düşünüyorum. Yönetimin sunduğu düzey yerine, yönetilenlerin aktif katılabileceği sistem daha etkin olabilir.¹²³

Toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin halka hesap verebilirlik anlamında işlevsellik kazanabilmesi bakımından yapılması gerekenler, bir il emniyet müdürü tarafından şu şekilde belirtilmiştir:

Toplum destekli güvenlik faaliyetleri aslında bir çağdaş polislik modelidir. Ancak faaliyetlerin uygulanışı iyi dizayn edilmeli ve iyi denetlenmelidir. Vatandaşlar, hizmetler konusunda bilgilendirilebilir, suç ve suçlularla mücadele konusunda bilinçlendirilebilir fakat başka kurumların görev alanına girilmemelidir. Örneğin biz, belli mahalleleri ekiplerimize zimmetledik, onlar alt düzeyde muhtarlarımızla görüşüyorlar. Çocuk Şube ve TDP Şubemiz alanda birlikte hareket ediyor. Bu birimler birlikte alanda olmalı. Biz onları, halkla iletişimde bir paratoner olarak kullanıyoruz.¹²⁴

¹²⁰ (İl Jandarma Komutanı, Görüşme, 13 Ocak 2015).

¹²¹ (Sahil Güvenlik Bölge Komutanı, Yazışma, 26 Ocak 2015).

¹²² (İl Emniyet Müdürü, Yazışma, 12 Ekim 2014).

¹²³ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 13 Ocak 2015).

¹²⁴ (İl Emniyet Müdürü, Görüşme, 22 Şubat 2015).

Toplum destekli güvenlik çalışmalarına ilişkin tüm bu görüşleri birlikte değerlendirdiğimizde, bu çalışmaların iç güvenlik yönetiminin aktörleri tarafından çok büyük bir oranda desteklendiğini, bu tür faaliyetlerin halka yakın olmanın ve halka hesap vermenin bir gereği olarak düşünüldüğünü söyleyebiliriz. Ancak yine tüm aktörler, bu tür uygulamaların başka kurumların hizmet alanlarına karışılmaksızın yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Araştırmanın sonucunda elde edilen bulgular, Tablo 6.2’deki gibi özetlenebilir:

Tablo 6.2. Araştırma Bulguları

Bulgu Konuları	Valiler	Kaymakamlar	İl Jandarma Komutanları	Sahil GüvenlikB.K	İl Emniyet Müdürleri
Hesap Verebilirlik Algısı	Siyasal, yasal ve idari hesap verebilirlik.	Profesyonel, halka hesap verebilirlik	Yasal, idari hesap verebilirlik	Profesyonel, halka hesap verebilirlik	Yasal, idari hesap verebilirlik
Halka Hesap Verebilirlik Algısı	Kamusal hizmetlerde kaçınılmaz bir zorunluluktur, ancak halk da hesap sorma bilincine sahip olmalıdır.	Hizmetin karar ve uygulama aşamalarında halk katılımının ve hizmetlerde şeffaflığın sağlanmasıdır.	Hizmete ilişkin halkın memnun olması, halkın kamuya bakışını olumluya çevirir.	Halkın kamu hizmeti alma ihtiyacının etkin bir şekilde karşılanmasıdır.	Kamu görevlilerinin yetkilerini kanuni çerçevede kullanması, etkin denetimdir.
İç Güvenlik Algısı	Özgürlük ve güvenlik dengesinin sağlanmasıdır.	Özgürlük ve güvenlik dengesinin sağlanması, özgürlüklerin güvence altına alınmasıdır.	Emniyet ve asayişin sağlanmasıdır.	Emniyet ve asayişin sağlanması, terörün engellenmesi, afetlerle mücadeledir.	Emniyet ve asayişin sağlanmasıdır.
Teşkilatlanma ve Hizmet Sunumu Sorun Algısı	3'lü örgütlenme tarihseldir, devam edebilir.	3'lü örgütlenme koordinasyonu ve işbirliğini engelliyor, jandarma ve sahil güvenlik kaldırılmalıdır.	3'lü örgütlenme, kontrolsüz tek bir güce yol açılmaması için gereklidir.	3'lü yapılanma hizmet alanlarının farklılığı nedeniyle sorun değildir, devam etmelidir.	3'lü yapılanma koordinasyonu ve işbirliğini engelliyor, tek teşkilatlanma olmalıdır.
	Sivil otoriteye bağlılık sorunu hala devam ediyor.	Jandarma ve sahil güvenlik ile kurumsal düzeyde, emniyet ile uygulamada bağlılık sorunu yaşanıyor.	Sivil otoriteye/ valilere bağlı olarak çalışılıyor.	Sivil otoriteye bağlılık bir teşkilatlanma sorunu olarak görülmemektedir.	Sivil otoriteye/ valilere bağlı olarak çalışılıyor.

Tablo 6.2. Araştırma Bulguları (devam)

Bulgu Konuları	Valiler	Kaymakamlar	İl Jandarma Komutanları	Sahil Güvenlik B.K.	İl Emniyet Müdürleri
Etkinliğin Sağlanması- na İlişkin Sorun Algısı	Emniyette uzmanlaşmada süreklilik yok, jandarmada profesyonel personel çok yetersizdir. Emniyette atama ve terfi sistemi sorunludur.	Emniyette uzmanlaşmada süreklilik yok, jandarmada profesyonel personel çok yetersizdir. Emniyette atama ve terfi sistemi sorunludur.	Jandarmada profesyonel-leşme sorunu var, erler iç güvenlik hizmetlerinde kullanılmamalıdır.		Jandarmada profesyonelleş-me sorunu var.
Halka Hesap Verebilirlik Sorun Algısı	Yaygın cezasızlık ve meşruiyet sorunu yok, kurumsal korumacılık söz konusudur.	Yaygın cezasızlık ve meşruiyet sorunu yok, kurumsal korumacılık söz konusudur.	Sistemli bir cezasızlık ve meşruiyet sorunu yoktur.		Sistemli bir cezasızlık ve meşruiyet sorunu yoktur
	İç güvenlik hizmetlerinde tam anlamıyla halka hesap verebilirlik sağlanabilir.	İç güvenlik hizmetlerinde tam anlamıyla halka hesap verebilirlik sağlanabilir.	İç güvenlik tam anlamıyla halka hesap verebilirliğin sağlanması olanaksızdır.	İç güvenlik halka hesap verebilirlik, güvenikte zafiyete yol açabilir.	İç güvenlik, halka hesap verebilirlik gizlilik gözetilerek mümkündür.
	Türkiye'de iç güvenlik halka hesap verebilirlik büyük oranda sağlanmıştır.	Türkiye'de iç güvenlik başta olmak üzere hiçbir hizmet alanında halka hesap verebilirlik yoktur.	Türkiye'de iç güvenlik halka hesap verebilirlik sağlanmıştır.	Türkiye'de iç güvenlik halka hesap verebilirlik kısmen sağlanmıştır.	Türkiye'de iç güvenlik halka hesap verebilirlik sağlanmıştır.
	Bilgi edinme hakkı, ombusmanlık gibi kurumsal düzenlemeler, olumlu gelişmelerdir.	Bilgi edinme hakkı, ombusmanlık gibi kurumsal düzenlemeler, işlevsel ve etkin değildir.	Bilgi edinme hakkı, ombusmanlık gibi kurumsal düzenlemeler olumludur ancak verimli değildir.	Bilgi edinme hakkı, ombusmanlık gibi kurumsal düzenlemeler olumlu ve önemli yöntemlerdir.	Bilgi edinme hakkı, ombusmanlık gibi kurumsal düzenlemeler çok önemli birer yoldur.
	Merkezi yönetimin taşraya yetki devrinde sıkıntı yoktur.	Merkezin taşraya yetki devrinde, kaymakamlara yetki devrinde kısıncı davranılıyor.	Merkezi yönetimin taşraya yetki devrinde sıkıntı yoktur.		Merkezi yönetimin taşraya yetki devrinde sıkıntı yoktur.

Tablo 6.2. Araştırma Bulguları (devam)

Bulgu Konuları	Valiler	Kaymakamlar	İl Jandarma Komutanları	Sahil GüvenlikB.K	İl Emniyet Müdürleri
Halka Hesap Verebilirlik Sorun Algısı	İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, tartışılabilir.	İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, devletin üniter yapısı için bir tehdittir.	İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devri halinde hizmette tarfsızlık ve adalet olmaz.	-----	İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, sorunlara yol açar, iyi incelenmelidir.
	Özel güvenlik, gereklidir ancak iyi denetlenmelidir.	Özel güvenlik, sınırlarını aşmıştır, yeniden düzenlenmelidir.	Özel güvenlik alanı yeniden belirlenmelidir		Özel güvenliğe ihtiyaç var ancak iyi denetlenmelidir.
	İç güvenlikte yönetim ve katılım, halkın katkı sunması ve destek olmasıdır.	İç güvenlikte yönetim ve katılım, sorumluluk bilinci ile halkın isteklerini belirtmesidir.	İç güvenlikte yönetim ve katılım, halkla iyi ilişkiler kurmaktır.	İç güvenlikte yönetim ve katılım, halkın istek ve şikayetlerine göre hizmet sunulmasıdır.	İç güvenlikte yönetim ve katılım, halka yakın olmak ve onlarla diyalog geliştirmektir.
	Toplum destekli güvenlik uygulamaları, halka hesap verebilirlik için bir araçtır, ancak uygulama yetersiz ya da yarıdır.	Toplum destekli güvenlik uygulamaları, halka hesap verebilirlik bakımından olumlu katkı sunmamaktadır, iç güvenlik birimleri kendi işini yapmalıdır.	Toplum destekli güvenlik uygulamaları, teoride halka hesap verebilirlik için bir araçtır, ancak uygulama yarıdır.	Toplum destekli güvenlik uygulamaları, halka hesap verebilirliğin sağlanması bakımından yararlıdır.	Toplum destekli güvenlik uygulamaları, teorik düzeyde olumlu ancak uygulanışı yetersiz ya da eksiktir.

6.3. Sonuçlar: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Türkiye’deki iç güvenlik makamları olan vali ve kaymakamlar ile iç güvenlik birimlerinin sorumluları olan il jandarma komutanlarının, sahil güvenlik bölge komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin görüş ve düşünceleri çerçevesinde, iç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilirlik anlamında ele alınarak incelenmesi ve bu konuda ortaya çıkan sorunların neler olduğunun tespiti ve çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlayan bu çalışma ile elde edilen bulgulardan şu sonuçlara ulaşılmıştır:

6.3.1. İç Güvenlik Yönetiminde “Hesap Verebilirlik” Algısı

Araştırmada görüşülen iç güvenlik aktörleri hesap verebilirliği, literatüre koşut olarak çeşitli şekillerde tanımlamışlardır. Hesap verebilirliğe ilişkin tanımlamalar, şeffaflık, sorumluluk ve denetim gibi ilişkili kavramlar üzerinden yapılmıştır. Ayrıca

yapılan tanımlamalardan hareketle, hesap verebilirliğin kanunlara uygun hareket etme, etik kurallara uyma, cevap verme, bilgilendirme, kaynakları etkin kullanma, performansla ilişkin sorgulanma, açık olma, meşruluk ile de ilintili bir kavram olarak değerlendirildiğini söylemek mümkündür.

Valilerin hesap verebilirlik tanımlarında, “kamu görevlilerinin sorumluluk duygusu içinde hareket etmesi”, “idari iş ve işlemlerin kanuni, açık ve sorgulanabilir olması”, “idarenin adına iş yaptığı ve bir anlamda onu temsil ettiği siyasal iradenin hesap vermesi durumunu dikkate alması” vurgusu ön plandadır. Bu tanımlamalar, siyasal, idari ve yasal hesap verebilirliği ifade etmektedir. Buna karşılık, kaymakamların hesap verebilirlik tanımlarında, “kamunun yaptığı iş ve işlemlerin halka açık olması, bunlardan vatandaşların haberdar olması, bunlara karşı kanuni yollara başvurulabilmesi”, “kamu kurumları üzerinde etkin denetim yapılması ve bu denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması”, “idarenin önceden belirlenen hedeflere ulaşmadaki performansının ölçülmesi ve etkin kaynak kullanımının sağlanması” vurgusu öne çıkmaktadır. Kaymakamların bu tanımlamaları, aslında halka hesap verebilirliği ve profesyonel hesap verebilirliği ifade etmektedir. Hesap verebilirliği tanımlamada valilerin siyasal, idari ve yasal hesap verebilirliği, kaymakamların ise halka hesap verebilirliği ve profesyonel hesap verebilirliği öne çıkarmış olmalarında, valilerin günlük mesailerinin daha çok idari iş ve işlemlerin düzgün bir şekilde sürdürülmesine ayrılmış olmasına ve halkla iletişimin daha çok yerel/genel siyasetçiler üzerinden kuruluyor olmasına karşılık, kaymakamların sosyal yardım, eğitim başta olmak üzere belli başlı hizmet alanlarında halkla doğrudan ilişki içerisinde bulunmalarının etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer taraftan hesap verebilirliği, ağırlıklı olarak, il jandarma komutanları, “amirlere karşı her olayın hesabının verilmesi”, il emniyet müdürleri ise “bir kurumun yaptıkları işler hakkında bir otoriteye cevap vermesi” olarak tanımlamışlardır. Bu tanımlamalarda, yasal hesap verebilirlik ve idari hesap verebilirlik anlayışının öne çıktığı görülmektedir. Bu durum, söz konusu kurumlardaki “katı hiyerarşi ve düzen anlayışının” varlığı ile açıklanabilir. Bu noktada iç güvenlik birimi sorumluları olmakla birlikte sahil güvenlik bölge komutanlarının il jandarma komutanlarından ve il emniyet müdürlerinden farklı bir yaklaşıma sahip oldukları görülmüştür. Sahil güvenlik bölge komutanları hesap verebilirliği, “uzlaşılan hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine ilişkin sorumluluğun üstlenilmesi”, “yapılan faaliyetlerin sonuçlarının karşılanma durumunun sorgulanması ve değerlendirilmesi”, “yetki ve sorumluluk kullanmada vatandaşlara karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alma, başarısızlık, yetersizlik ya da hilekarlık durumunda sorumluluğu üzerine alma” şeklinde tanımlamışlardır. Bu tanımlamalar, kaymakamlar gibi, sahil güvenlik bölge komutanlarının da hesap verebilirliği, halka hesap verebilirlik ve profesyonel hesap verebilirlik olarak algıladıklarını göstermektedir. Askeri bir yapıya sahip olmalarına karşın sahil güvenlik bölge komutanlarının hesap verebilirliği, halka hesap verebilirlik üzerinden tanımlamaları dikkat çekicidir.

Bürokratik süreçleri ve kanuna uygun iş görmeyi esas alan geleneksel kamu yönetimi anlayışında daha çok siyasal ve idari hesap verebilirlik söz konusu iken, şeffaflığı, etkinliği ve katılımcılığı esas alan yeni kamu yönetimi anlayışında ise daha çok halka hesap verebilirlik ve profesyonel hesap verebilirlik öne çıkmaktadır. Bu bakımdan araştırmada görüşülenlerin verdikleri cevaplar değerlendirildiğinde valilerin, il jandarma komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin idari, siyasal ve yasal hesap verebilirliği vurgulamaları, hesap verebilirlik açısından geleneksel kamu yönetimi anlayışını benimsediklerini; buna karşılık kaymakamların ve sahil güvenlik bölge komutanlarının hesap verebilirliği, halka hesap verebilirlik ve profesyonel hesap verebilirlik şeklinde tanımlamaları, hesap verebilirlik açısından yeni kamu yönetimi düşüncesine uygun bir yaklaşım içerisinde olduklarını göstermektedir.

6.3.2. İç Güvenlik Yönetiminde “Halka Hesap Verebilirlik” Algısı

Araştırmada görüşülen iç güvenlik aktörleri, halka hesap verebilirliği de birbirinden farklı şekillerde tanımlamışlardır. Valilerin halka hesap verebilirliği, kamu

hizmetlerini engellemek koşuluyla kamu yöneticilerinin halka bilgi verilmesi şeklinde tanımlamaları, aslında bir koşullu yaklaşımı ifade etmektedir. Valiler için asıl olan kamu hizmetlerinin sürdürülmesidir ve halka hesap verebilirlik, bunu engellememelidir. Buna karşılık valilerin idari ve siyasal hesap verebilirliğin nihai amacının halka hesap verebilirlik olduğunu söylemeleri önemlidir. Diğer taraftan valiler, halka hesap verebilirliği “kaçınılmaz” bir gerçeklik olarak görmektedirler. Bir başka deyişle valiler, halka hesap verebilirliği kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin özünde yer alan bir temel ilke olarak görmemekte, bir zorunluluk olarak değerlendirmektedirler. Yine valilere göre, halka hesap verebilirlikte sorumluluk çift yönlüdür. Yani idare ve geniş anlamda devlet, halka hesap verecekse, halkın da hesap verilebilecek bir sorumluluk bilincine sahip olması gerekmektedir. Valilerin bu düşüncesi aslında, halka hesap verebilirliği yine bir koşula bağlamaktadır. Buna göre eğer halk, hesap verilebilecek bir sorumluluk bilincine sahip değilse ya da bu bilince uygun hareket etmiyorsa, kamu kurumlarının halka hesap vermesi sorun oluşturacaktır.

Valilerin halka hesap verebilirlik konusuna ilişkin bu koşullu yaklaşımlarına karşılık kaymakamlar, halka hesap verebilirliği koşulsuz, daha açık ve kesin bir şekilde tanımlamışlardır. Kaymakamlara göre halka hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin halkın beklenti ve isteklerine göre planlanması ve yürütülmesi yanı sıra, kurumların bu taleplere göre yapılanmalarını ve bunun için gerekli mekanizmaların oluşturulmasını içermektedir. Ayrıca kaymakamlar, halka hesap verebilirliği, diğer görüşme yapılanlara göre daha geniş bir perspektiften ele almışlardır. Bu kapsamda kaymakamların halka hesap verebilirliği, yönetim anlayışının terk edilerek yönetim anlayışına uygun bir örgütlenme ile hizmet verilmesi olarak değerlendirmeleri, ayrıca halka açıklık ve şeffaflığın bir gereği olarak halkın kontrol ve denetiminin artırılması, bunun sağlanması için de yerel basının, internetin ve sosyal medyanın kullanılması gerektiğini ifade etmiş olmaları önemlidir. Dolayısıyla kaymakamlar, yalnızca teorik olarak halka hesap verebilirliği tanımlamakla yetinmemişlerdir, ayrıca bunun için gerekli olan mekanizmalara ilişkin yol ve yöntemlere de örnekler vermişlerdir.

Kaymakamların bu kapsamlı halka hesap verebilirlik yaklaşımına karşılık, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri daha teorik ve yüzeysel bir şekilde halka hesap verebilirliği tanımlamışlardır. Bu durum, özellikle görüşmelerde kayıt dışı yapılan görüşmeler esnasında daha belirgin bir şekilde görülmüştür. İl jandarma komutanları, il emniyet müdürlerine göre, halka hesap verebilirliği tanımlamada daha fazla zorluk yaşamışlardır. Hatta bir il jandarma komutanının “halka hesap verebilirlik tam olarak kafamda oturmadı” şeklindeki itirafı da, görüşülen il jandarma komutanlarının halka hesap verebilirlik algılarının zayıf olduğunu göstermektedir.

Askeri bir yapıya sahip olmalarına karşın sahil güvenlik bölge komutanları, halka hesap verebilirlik konusunda, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürlerine göre daha ayrıntılı bir halka hesap verebilirlik tanımlaması yapmışlardır. Bu tanımlamalarda, iç güvenlik alanında halka etkin kamu hizmeti verilmesi, halkın karar verme sürecinde yer alması, bilgilendirilmesi, güveninin sağlanması, dilek ve şikayetlerinin dikkate alınması vurgulanmıştır.

6.3.3. İç Güvenlik Yönetiminde “İç Güvenlik” Algısı

Araştırmada görüşülen iç güvenlik aktörleri, iç güvenlik algıları bakımından değerlendirildiğinde vali ve kaymakamların iç güvenlik tanımlamalarında “hak ve özgürlüklerin kullanımının güvence altına alınması, güvenlik ve özgürlükler konusunda bir dengenin sağlanması, huzur ve sükun” gibi unsurlar öne çıkarken, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürlerinin tanımlamalarında “emniyet ve asayişin sağlanması” vurgusu dikkat çekmektedir. Bu noktada iç güvenliğin tanımlanması bakımından vali ve kaymakamlar ile il jandarma komutanları ve il emniyet müdürlerinin farklı bir bakış açısına sahip olduklarını söylemek mümkündür.

Diğer taraftan iç güvenliğin tanımlanması bakımından en geniş perspektifli tanımlamayı yapanlar, sahil güvenlik komutanlarıdır. Onlara göre, sadece emniyet ve asayişin sağlanması, terör faaliyetlerinin engellenmesi değil, aynı zamanda doğal afetler ve insan nedenli afetler de bir iç güvenlik konusu olarak değerlendirilmelidir. Bu

yaklaşım iç güvenliği, özellikle “homeland security” kavramı ile tanımlayan ve yalnızca terör saldırılarını değil ama aynı zamanda doğal ve insan kaynaklı afetler ile kazaları da engellemeye, durdurmaya ve ortaya çıkmaları halinde ise zararlarını azaltmaya yönelik faaliyetler olarak gören yaklaşıma da uygun bir tanımlamadır.

Ulusal güvenlik ve iç güvenlik ilişkisi ve etkileşimi konusunda ise vali ve kaymakamlar ile il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri arasında bir farklılık olduğu görülmektedir. Kaymakamlar, özellikle de valiler, tehdit bakımından ulusal güvenliği ve iç güvenliği birbiri ile ilişkili ve etkileşim içerisinde görmekle birlikte, sivil bir alan olan iç güvenlikte askeri birliklerin kullanılmasını açık ve kesin bir şekilde reddetmişlerdir. Valiler, yalnızca askerin iç güvenlikte kullanılması değil, iç güvenlik birimi olan jandarmanın da aslında bir ulusal güvenlik sorunu olan sınır güvenliğinde kullanılmasının doğru olmadığını düşünmektedirler. Valilerin ve kaymakamların iç güvenlik ve ulusal güvenlik birimlerinin birbirlerinin alanında görev almalarına ilişkin bu hassasiyetlerinin temel nedeni, askeri bir anlayışla görev yapan ulusal güvenlik birimlerinin sivil otoriteye, yani kendilerine bağlı olarak yürütülmesi gerekli olan iç güvenlik alanına karışmamaları gerektiği yönündeki düşünceleridir.

İl emniyet müdürleri ve özellikle de il jandarma komutanları, ulusal güvenliği ve iç güvenliği ilişki ve etkileşimin ötesinde, birbirlerini tamamlayan ayrılmaz parçalar olarak görmekte, ihtiyaç duyulduğunda ve kuvvetlerin yetersizliği halinde iç güvenlikte askeri birliklerden yardım istenebileceğini düşünmektedirler. Bu konuda bir il jandarma komutanının jandarma ve sahil güvenliği “askeri kolluk gücü” olarak nitelemesi de ayrıca dikkat çeken bir durumdur. Burada kastedilen jandarmanın yetiştirilmesi ve eğitimi ile lojistik açıdan askeri makamlarla bağlantılı olmasıdır. Ancak yine de il jandarma komutanlarının jandarmayı hala askeri bir güç olarak algıladıkları da, bir gerçektir.

İç güvenlik ve ulusal güvenlik arasındaki ilişki konusunda sahil güvenlik bölge komutanlarının ise diğer üniformalı birimlerden ayrıştığı görülmektedir. Onlara göre, iç güvenlik ile ulusal güvenlik arasında bir ilişki olmakla birlikte, esas olarak iç güvenlik ve ulusal güvenlik birbirinden ayrı iki alandır ve bu iki alanda görevli birimler, birbirlerinin alanına gerekmedikçe karışmamalıdır. Bu yaklaşımları açısından sahil güvenlik bölge komutanları, vali ve kaymakamlarla benzer bir yaklaşıma sahiptirler.

6.3.4. İç Güvenlik Yönetiminde Teşkilatlanmada ve Hizmet Sunumunda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Araştırmada iç güvenlik yönetiminde teşkilatlanmada ve hizmet sunumunda karşılaşılan sorunlar olarak, çok başlı örgütlenme ve bunun yol açtığı koordinasyon ve işbirliği sorunu ile asker-sivil karma yapı ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan sivil otoriteye bağlılık sorunu üzerinde durulmuş ve tartışılmıştır.

Literatürde iç güvenlik hizmetlerinin jandarma-sahil güvenlik-emniyet teşkilatları tarafından çoklu bir yapılanma ile yürütülmesinin özellikle bu kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği sorununa yol açtığı, bu sorunun çözümü için tek teşkilatlanmaya geçilmesi gerektiği sıklıkla ifade edilmiştir. Aslında bu çoklu yapı sorunu ve tek teşkilatlanmaya geçiş önerisi, yeni bir öneri olmayıp 1940’lı yıllardan beri ifade edilen ve tartışılan bir konudur. Nitekim 1947 yılında toplanmış olan 1. İdareciler Kongresi’nde zabıtaadaki parçalı anlayışın yani şehir ve kırsal zabıtası ayrımının terk edilerek, bu iki yapıyı ülkenin ortak emniyeti şeklinde birleştirmek gerektiği ifade edilmiştir. Zabitanın birleştirilmesinin ne şekilde yapılacağına ilişkin bu dönemde çeşitli önerilerin de geliştirildiği görülmektedir. 1939’da EGM tarafından hazırlanan Kırsal Zabıtası Teşkilatı Projesi’nde, belediye sınırları içinde ve dışında görev alanları ayrılmış olsa bile aynı il sınırları içerisinde güvenlik ve asayiş işlerinden sorumlu iki ayrı kurumun bulunmasının ortaya çıkardığı yetki ve görev çatışmalarının hizmeti aksattığı belirtilmiş, bu aksamanın çözümü için kent ve kırsal zabıtasının tek bir emir ve komuta altında birleştirilmesi, jandarmanın ise gerektiği zaman başvurulacak bir ihtiyat kuvveti olarak tutulması önerilmiştir. Bu öneriye karşılık 1940’ta JGK’nın hazırladığı raporda güvenlik güçlerinin birleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulduktan sonra, polis, orman ve gümrük muhafaza gibi bütün kolluk birimlerinin askeri bir teşkilat olarak örgütlenmesi önerilmiştir. Bu iki ayrı önerinin dışında 1. İdareciler Kongresi’ne sunulan

bir başka raporda ise, polis ve jandarmanın ayrı birer teşkilat olarak varlıklarını koruması, jandarmanın profesyonelleştirilmesi, bu iki teşkilatın ulusal düzeyde İçişleri Bakanı'na karşı sorumlu bir Emniyet Müsteşarlığına bağlanması, illerde ise bu iki teşkilatın bağlı olduğu ve valiye karşı sorumlu tek bir makamın oluşturulması, ayrıca gümrük muhafaza ve sınır birliklerinin birleştirilerek “sınır ve kıyı emniyeti birlikleri” adı ile İçişleri Bakanlığına bağlanması önerilmiştir. 1. İdareciler Kongresi'nde oluşturulan Tevhid-i Zabıta Komisyonu'nun hazırladığı raporda ise, iç güvenlik birimlerinin tek çatı altında birleştirilmesi ancak uzmanlık alanlarına göre adli, idari ve siyasi kolluğun ayrılması, idari kolluğun da şehir, kır, sınır ve toplu birlikler şeklinde teşkilatlandırılmaları öngörülmüştür. (İçişleri Bakanlığı, 1947). İç güvenliğinin birleştirilmesi, 1964'te toplanan 2. İdareciler Kongresi'nde de tartışılmış, bu konuda hazırlanan rapor yeterli görülmemiş ve ilgili bakanlıklar ile kuruluşlar tarafından daha fazla tartışılması gerektiğine karar verilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1966: 123).

İç güvenlik teşkilatlarının tek çatı altında birleştirilmesi konusu MEHTAP'ta da ele alınmıştır. Proje raporunda, iç güvenliğinin bugüne kadar birleştirilememesinin nedenleri olarak; birleşme ile jandarma erleri tarafından yürütülen işlerin memurlarca yürütülmesi halinde bunun bütçeye fazladan yük getirecek olması, jandarmanın İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmakla birlikte askeri bir inzibat kuvveti olması nedeniyle polisle statü farklılığının bulunması, farklı bir statü ile yetiştirilen ve çalıştırılan jandarma subay ve astsubaylarının yeni bir teşkilata uyumunun zor olacağı, jandarmanın en uzak yerlerde bile bulunuyor olmasına karşılık yeni yapının bunu karşılamakta zorlanabileceği ifade edilmiştir. Raporda, tüm bu nedenlere karşın iç güvenliğinin birleştirilmesi zorunluluğu vurgulanmış, sadece polis ve jandarmanın birleştirilmesi ile yetinilmemesi gerektiği, özel zabitanın da revize edilerek uygun bir statüye bağlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Bir plan dahilinde sivil bir idare olan polis teşkilatının genişletilerek jandarmanın yerini almasını ancak belli yerlerde seyyar jandarma birlikleri bulundurulmasını, önce JGK karargahı ile EGM merkez teşkilatının, ardından da bu kuruluşların il teşkilatlarının birleştirilmesini öngören rapor, sınır, kıyı ve karasuların korunmasını ve güvenliğinin sağlanmasının orduya bırakılması gerektiğini savunmaktadır (TODAİE, 1966: 141-142).

İç güvenlikle sorumlu tek teşkilatın olması gerektiğini savunan Dündar (1996: 5-10), bu teşkilatın ya Başbakanlığa bağlı “İç Güvenlik Müsteşarlığı” ya da Genelkurmay Başkanlığına bağlı “İç Güvenlik Genel Komutanlığı” şeklinde yeniden teşkilatlandırılabilirliğini, ayrıca “Sınır Güvenliği”, “Sahil “Güvenlik” ve İstihbarat Müsteşarlıkları veya Genel Komutanlıklarının olması gerektiğini savunmaktadır. “Genelkurmay Başkanlığına bağlı bir iç güvenlik teşkilatlanması” önerisi, çağdaş gelişmeler ve koşullar altında ciddiye alınması pek mümkün görünmeyen (Cerrah, 1998: 69) bir öneri olarak nitelense de, gerçekte bu önerinin genellikle polisin siyasi otoritenin emrinde, her hükümet değişikliğinde ya da siyasal otoritenin tavır değişikliğinde liyakat ve kıdem gözetmeksizin polis bürokrasisinde meydana gelen köklü kadro ve yer değişikliği ile çok fazla siyasallaşması ve bu nedenle hizmetlerde zaman zaman ciddi aksamaların meydana gelmesi endişesi nedeniyle öngörüldüğü değerlendirilmektedir (Aydın, 2000b: 148). Öte yandan Cerrah (2011: 224), iç güvenlik hizmetlerinin “şehir polisi”, “kır polisi”, “sahil koruma”, terörle mücadele polisi” ve kara sınırlarından sorumlu “sınır polisi” şeklindeki 5'li bir yapılanmanın İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak olan bir “İçgüvenlik Müsteşarlığı” çatısı altında yer alarak tamamı askeri nitelikten uzak sivil bir hizmet sektörü şeklinde kurumsallaşabileceği önerisinde bulunmaktadır. Bazı yazarlara göre ise tarihsel gelişim, iç güvenlik hizmetlerinin askerden polise doğru kaydığını göstermektedir. Günümüzde ulaşım ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler sonucunda kır-kent ayrımının ortadan kalkması, kentleşmenin giderek artması sonucunda suçların dağılımının kentsel alanlara doğru kayması (Bilgiç, 2005: 113-116), küresel ve bölgesel örgütlerin polis teşkilatlarını ön plana çıkartması, güvenlikte özelleştirme ve uzmanlaşma ile jandarmanın klasik önleyici görevlerinin öneminin azalması, jandarmanın katı merkezi ve hiyerarşik yapısının yerelleşme ile çelişmesi (Altundaş, 2013: 418-425) gibi durumlar dikkate alınarak iç güvenlik hizmetlerinin “polis teşkilatı” çatısı altında birleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır.

Tüm bu tarihsel teorik çerçeve dikkate alınarak araştırma sonuçları değerlendirildiğinde, iç güvenlik yönetiminde, jandarma-sahil güvenlik-polis şeklindeki üçlü yapılanma/çok başlı örgütlenme konusunda görüşme yapılanların farklı yaklaşımlara sahip oldukları görülmektedir. Valilere göre, bu üçlü yapı tarihsel süreçlerin sonucudur ve gerçekte hizmetin bir ya da birçok kurum tarafından yürütülmesi sorun değildir, asıl sorun jandarma ve sahil güvenliğinin askeri (militarist) yapısı ve bu iki kurumun sivil otoriteye tam bağlı olmamasıdır. İç güvenlik hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliği sorunları yaşanmasının nedeni de bu militarist yapı ve bağlılık sorunudur. İl jandarma komutanları da, valiler gibi bu üçlü yapıyı, iç güvenlik hizmetlerinin bir gereği olarak değerlendirmişlerdir. Onlara göre bu üçlü örgütlenme, kontrolsüz tek bir güce yol açmaması açısından demokratik bir iç güvenlik örgütlenmesine daha uygun bir yapıdır. Sahil güvenlik bölge komutanları da iç güvenlikte çok başlı örgütlenmeyi, her bir kurumun ayrı bir alanda görevli olması nedeniyle bir sorun olarak görmemekle birlikte bu kurumlar arasındaki bilgi paylaşımını ve işbirliğini bir sorun olarak değerlendirmişlerdir.

Kaymakamlar ve il emniyet müdürleri, iç güvenlik yönetiminin teşkilatlanması bakımından çok başlı örgütlenmenin bir sorun olduğunu ve bu durumun hizmet sunumunda koordinasyon ve işbirliği sorununa yol açtığını belirtmişlerdir. Kaymakamlara göre, jandarmanın, sahil güvenliğinin ve emniyetin iç örgütlenme kademelerinin koşutluk göstermemesi, personelin niceliği ve niteliğinin farklı olması, farklı mevzuatlar çerçevesinde görev yapmaları, iç güvenlik hizmetlerinin sunumunda, bu birimler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamada zorluklara yol açtığı gibi, kaynak israfına da neden olmaktadır. Dolayısıyla, iç güvenlik birimlerinde mevzuat, örgütlenme ve personel yönetiminde yeknesaklık sağlanmalıdır. Bunun da en kolay yolu, iç güvenlik yönetiminde çok başlılıktan tek teşkilata geçilmesidir.

İl emniyet müdürlerine göre iç güvenlik yönetiminin tek çatı altında teşkilatlanması, “emniyet” çatısı altında olmalıdır. İl emniyet müdürlerine göre, kaynakların etkinliği ve uygulamaların standardizasyonu bakımından tek kurum daha verimli olacaktır. İl emniyet müdürleri, jandarmanın teşkilatlanma konusunda yetersiz olması ve profesyonel çalışma konusunda sorunlarla karşı karşıya bulunması nedeniyle de, iç güvenlik hizmetlerinin tek bir birim altında teşkilatlanması gerektiğini düşünmektedirler. İl emniyet müdürlerinin bu değerlendirmeleri, aynı alanda birlikte çalıştıkları jandarma teşkilatına bakış açılarını göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

Literatürde iç güvenlik yönetiminde farklı kurumsal kimliklerin varlığının hesap verebilirlik, etkinlik, koordinasyon ve işbirliği sorunlarına yol açması nedeniyle, bu kurumların tek çatı altında birleştirilmesi gerekliliği neredeyse genel kabul görmekte birlikte, araştırma bulgularında bu konu çok güçlü bir şekilde desteklenmemiştir. Valiler, il jandarma komutanları ve sahil güvenlik bölge komutanları, çok başlı yapılanmayı tarihsel açıdan ve hizmet alanlarının farklılığı nedeniyle, olağan ve gerekli bir durum olarak görmüşlerdir. Gerçekten de, iç güvenlik hizmetinin örgütlenmesi her ülkenin kendi siyasi ve idari tarihinin bir sonucudur. Ayrıca iç güvenlik hizmetinin temel hak ve özgürlüklerle doğrudan doğruya ilişkili olması dikkate alındığında, bu alanda tek bir kurumun yetkili kılınması demokratik bir anlayışla bu hizmetin sunulmasında sorunlara yol açabilecektir. Bu çoklu yapı aslında, birbirini dengeleyen güçler olarak değerlendirilmelidir. Çoklu yapı nedeniyle ortaya çıkan koordinasyon ve işbirliği sorunu da, aslında vali ve kaymakamların taşrada iç güvenlik makamı olma nedenidir ve onlar tarafından çözümlenmesi gerekli bir sorundur. Bunun için vali ve kaymakamların iç güvenlik birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik yetkilerinin artırılması gerekmektedir. Dolayısıyla, önemli olan iç güvenlik birimlerinin sayısı değil, var olan iç güvenlik birimlerinin hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı gibi demokratik ilkeler ve hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik gibi YKY unsurları çerçevesinde teşkilatlanması ve görev yapmasıdır.

Araştırma bulgularına göre de iç güvenlik yönetiminde asıl sorun iç güvenliğinin çok başlı örgütlenmesinden ziyade, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının “militarist yapısı” ve bunun yol açtığı “sivil otoriteye bağlılık” sorunudur. Gerçekten de çok başlı örgütlenmeyi sorun olarak değerlendiren kaymakam ve il emniyet müdürlerinin

cevapları irdelendiğinde, jandarma ve sahil güvenliğin yarı askeri-yarı sivil yapısı nedeniyle, bu teşkilatların iç güvenliğin yerel makamları olan vali ve kaymakamlara tam anlamıyla bağlı olmamalarının asıl sorun olduğu görülmüştür.

İç güvenlik yönetiminin bir unsuru olan jandarma, emniyet ve asayiş işleri ile diğer hizmetlerin yürütülmesi bakımından barış zamanında şeklen İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan silahlı ve askeri bir kolluk kuvveti iken savaş zamanında TSK bünyesinde KKK'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Gerçekte ise JGK, TSK'nın ayrılmaz bir parçası olup, silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri, teşkilat yapısı, insan kaynakları yönetimi, personelin eğitim ve öğrenimi bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır (JTGYK, m. 4, 5). Jandarmanın bu konumu, Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında yarı askeri, yarı sivil "gri" bir alana işaret etmektedir (Sarıbrahimoğlu, 2006a: 101). Bir başka deyişle, jandarma ordu ile organik bir bağ içindedir. Bu nedenle, merkezde İçişleri Bakanı'nın, taşrada ise vali ve kaymakamların jandarma teşkilatı üzerinde denetim kurabilmesinin yapısal sınırlılıkları bulunmaktadır. Bu sınırlılık her şeyden önce atama işleminde ortaya çıkmaktadır. Örneğin; Jandarma Genel Komutanı'nın atanma işlemi, Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, İçişleri Bakanı'nın önerisi ile Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı müşterek kararname ile yapılmaktadır. Bu atama işlem silsilesinde Bakanın öneride bulunmaması halinde, Genelkurmay Başkanlığı'nın durumu Başbakanlığa iletmesi üzerine, Başbakan kararını İçişleri Bakanlığı'na ve Genelkurmay Başkanlığı'na bildirmektedir. Bu, gerçekte İçişleri Bakanı'nın yetkilerinin sınırlandırılması anlamına gelmektedir. JGK'na göre ise bu durum, Bakanın öneride bulunmayı uygun görmemesi halinde son ve bağlayıcı kararın yine İçişleri Bakanlığı gibi siyasi bir makam olan Başbakan tarafından verilmesi nedeniyle İçişleri Bakanı'nın yetkilerini kullanmada bir sınırlama oluşturmamaktadır (DPT, 2001: 57).

İç güvenlik yönetiminin bir diğer unsuru olan SGK da JGK gibi, barış zamanında görev ve hizmet yönünden teorik olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmakla birlikte, uygulamada Genelkurmay Başkanlığı emrinde hizmet etmektedir. Hukuken taşra bölgesi olan Ankara dışındaki Bot ve Birlik Komutanlıkları, sorumluluk alanındaki kaymakamlarca değil, ancak vali tarafından denetlenebilmektedir. Barış zamanında fiilen TSK'nın denetiminde olan SGK, olağanüstü durumlarda Genelkurmay Başkanı'nın isteği üzerine kısmen ya da tümüyle DKK'nın emrine, savaş halinde ise tümüyle doğrudan doğruya DKK emrine girmektedir. SGK, barış döneminde İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kuruluş olmasına karşın denizlerde güvenliği sağlama konusundaki emir ve direktifleri, siyasi otorite yerine fiilen TSK'dan almaktadır. Diğer taraftan sahil güvenlik komutanının birinci sicil üstü Genelkurmay Başkanı'dır. Ayrıca jandarma genel komutanı, asayiş hizmetleri bakımından İçişleri Bakanına karşı sorumlu iken, sahil güvenlik komutanının İçişleri Bakanına karşı böyle bir sorumluluğu bulunmamaktadır. SGK personeli de görevlerini 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'na göre kendi emir ve komuta bağlantısı içerisinde yürütmektedir (Sarıbrahimoğlu, 2006b: 108-111).

Diğer taraftan araştırmada literatürde yer almayan bir sonuçla da karşılaşmıştır. Buna göre kaymakamlar, kurumsal örgütlenme bakımından jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının sivil otoriteye bağlılık sorunu olduğunu kabul etmekle birlikte, günlük işleyişte bu kurumların başında bulunan jandarma ve sahil güvenlik bölge komutanları ile aralarında bağlılık, uyum, düzen ve işbirliği içerisinde çalışma konusunda bir sorunun olmadığını belirtmişlerdir. Buna karşılık kaymakamlar, kurumsal düzeyde sivil otoriteye bağlı olduğu kabul edilen emniyet teşkilatının başındaki emniyet müdürleri ile uygulamada bağlılık, uyum düzen ve işbirliği içerisinde çalışma konularında daha fazla sorun yaşanmaktadır. Gerçekten de son yıllarda yapılan mevzuat düzenlemeleri ile sivil otoriteye bağlılık konusunda birtakım düzenlemeler yapılmasının ardından gerek il/ilçe jandarma komutanları gerekse sahil güvenlik bölge komutanları, kurumsal hiyerarşi, düzen ve disiplin çerçevesinde, bu yeni düzenlemelere daha hızlı ve net bir şekilde uyum sağlamışlardır. Buna karşılık kurumsal düzen ve disiplinin yetersizliğinden ve personel yönetiminde yaşanan sıkıntılar nedeniyle, mülki idare amirleri, il/ilçe emniyet müdürleri ile uyum ve işbirliği içerisinde çalışma konusunda,

il/ilçe jandarma komutanlarına ve sahil güvenlik bölge komutanlarına göre daha fazla sorun yaşamaktadırlar.

İç güvenlik yönetiminde sivil otoriteye bağlılığı sağlamak amacıyla, hizmet öncesi ve hizmet sırasında iç güvenlik çalışanlarına verilen eğitimlerde iç güvenlik birimlerinin askeri bakış açısından uzaklaştırılması gerektiğinin açıkça belirtilmesi, iç güvenliğin sivil bir alan olduğunun vurgulanması ve iç güvenlikle asıl sorumlu makamların sivil otoriteler olduğunun tam anlamıyla benimsenmesi önem taşımaktadır. Ayrıca iç güvenlik makamları olan vali ve kaymakamlar ile iç güvenlik birimlerinin başında bulunan il jandarma komutanlarının, sahil güvenlik bölge komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin arasındaki hiyerarşinin mevzuatta ve uygulamada tereddüde yer bırakmayacak şekilde açığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda vali ve kaymakamların, emir/talimat verme, sicil-ödül-ceza verme, soruşturma başlatma, idari tedbir uygulayabilme, izin-tayin-terfi işlemlerini gerçekleştirme gibi konulardaki yetkileri mevzuatta ve uygulamada tam anlamıyla belirginleştirilmelidir. Vali ve kaymakamların yerelde iç güvenlik yönetiminin başı olduğunun mevzuatta, hiçbir tartışmaya yer bırakmayacak şekilde ifade edilmesi, çeşitli kanunlarda yer alan buna aykırı hükümlerin değiştirilmesi, bu yönde yapılan mevzuat değişikliklerinin uygulamasının etkin bir şekilde takip edilmesi de şarttır.

İç güvenlik yönetiminin teşkilatlanması ve hizmet sunumu bakımından araştırmada üzerinde durulan diğer bir konu da, mevcut teşkilatlanmanın dışında yeni bir teşkilatlanmaya gidilmesinin gerekip gerekmediğidir. Araştırmaya katılanların tamamı, İç Güvenlik Bakanlığı ya da Müsteşarlığı gibi yeni bir teşkilat yapısının yararlı olmayacağını düşünmektedirler. İç güvenlik yönetiminin başka bir teşkilat yapısı ile yeniden örgütlendirilmesi, var olan yapının birikimlerinin bir kenara konması ve gereksiz bir çaba olacağından böyle bir girişime ihtiyaç bulunmamaktadır. Kaldı ki, iç güvenlik yönetiminde değişim olarak ifade edilen KDGM de, araştırma sonuçlarına göre etkisiz ve yetersiz bir kurum olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu kurumun varlığı devam ettirilecek ise, etkinliğini arttırmaya yönelik düzenlemeler yapılmalı, bu çerçevede kurumun amacı “terörle mücadele” ile sınırlandırılmamalı, iç güvenlik birimleri ile istihbarat teşkilatı arasındaki koordinasyonun ve bilgi paylaşımının sağlanmasında güçlü bir rol üstlenmesi sağlanmalıdır.

Araştırma sonucunda iç güvenlik yönetiminde teşkilatlanma ve hizmet sunumu bakımından elde edilen diğer bir sonuç ise, Adalet Bakanlığı ve Cumhuriyet Başsavcılarına doğrudan bağlı ayrı bir adli kolluk teşkilatının kurulmasına gerek bulunmadığıdır. Adli kolluk hizmetleri, idari kolluk-adli kolluk hizmetlerinin bütünlüğü dikkate alınarak, mevcut şekliyle jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatlarının içerisinde ancak uzmanlaşmış kadrolar istihdam edilerek sürdürülmelidir.

6.3.5. İç Güvenlik Yönetiminde “Etkinlik” Sorunu ve Çözüm Önerileri

Araştırmada görüşme yapılanlar, iç güvenlik yönetiminde etkinlik sorununu, iç güvenlik personelinin eğitimi, uzmanlaşması, çalışma şartları, tayin ve terfi sorunları üzerinden ele almışlardır. Araştırma sonuçlarına göre, emniyet teşkilatı personelinin niceliği ve niteliği konusunda çok önemli bir sorun bulunmamakla birlikte, emniyette personelin niteliklerine uygun birimlerde istihdamının tam olarak sağlandığını söylemek mümkün değildir. Emniyet teşkilatında, uzmanlaşmış şubelere göre istihdam yapılmaktadır. Ancak personelin hangi uzmanlık alanında, hangi nitelikleri dikkate alınarak istihdam edileceğine ilişkin önceden belirlenmiş kriterlere dayanan somut bir sistem geliştirilememiştir.

Jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında ise, personelin toplam sayısının yeterliliği konusunda bir sorun yokmuş gibi görünmekle birlikte, nitelikli personelin yetersiz olduğu açıktır. Jandarma personelinin % 53’ünü, sahil güvenlik personelinin ise % 30’unu oluşturan askerlik yükümlüsü er ve erbaşların iç güvenlik hizmetlerinde çalıştırılması, bu kurumlarda personel istihdamı bakımından profesyonelleşmenin sağlanamadığını göstermektedir. Ayrıca, emniyet teşkilatı ile kıyaslandığında jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında yeterli bir uzmanlaşmanın (branşlaşmanın) da sağlanamadığı ortadadır.

Gerek emniyet teşkilatında personelin niteliklerine uygun yerlerde istihdamının sağlanamaması ve uzmanlaşmaya ilişkin objektif ölçütlerin geliştirilmiş olmaması, gerekse jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında yeteri düzeyde profesyonel personel çalıştırılmaması ve uzmanlaşmanın tam anlamıyla sağlanamamış olması, iç güvenlik hizmetlerinin etkin ve kaliteli bir şekilde yürütülmesini de olumsuz bir şekilde etkilemektedir.

Profesyonel ve kaliteli personel çalıştırılmasının en önemli aracı eğitimidir. Araştırmada görüşme yapılanların ifadelerinden hareketle iç güvenlik personelinin gerek hizmete başlamasında gerekse hizmet içinde aldığı eğitimin yetersiz olduğunu söylememiz mümkündür. İç güvenlik birimlerinde personele verilen eğitim konusunda bir standart sağlanamamıştır. Özellikle emniyet teşkilatında personel kadrosunun farklı eğitim düzeylerinden alınması ve farklı eğitim süreçlerinden geçirilmesi, hizmet sunumunda personel arasında farklı tutum ve davranışlara yol açmaktadır. Buna karşılık, son dönemde emniyet teşkilatının personel alımı ve yetiştirilmesine ilişkin yapılan değişikliklerin sonuçları ancak ilerleyen zamanlarda değerlendirilebilecektir.

Etkin bir iç güvenlik yönetiminin sağlanması için üzerinde durulması gereken diğer bir konu da, iç güvenlik birimlerinin tamamında geçerli olan uzun mesai süreleri, personelin olağan fiziksel ve sosyal ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılamalarına engel olmaktadır. Uzun çalışma sürelerinin yanı sıra “fazla mesai”, “ek görev” ve “ikinci emre kadar çıkış yasağı” gibi uygulamalar, iç güvenlik personelinin motivasyonunu düşürmekte, bu ise hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesine engel olmaktadır. Bu durum, yapılan görevin 24 saat sürdürülen bir iş olması ve personel sayısının yetersizliği nedeniyle, araştırmaya katılan valiler, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri tarafından bir zorunluluk olarak görülmesine karşılık, kaymakamlar bu çalışma koşullarının iç güvenlik birimleri sorumlularının bazen keyfiliğe varan inisiyatifleri nedeniyle daha da zorlaştırıldığını düşünmektedirler. Gerçekten de, iç güvenlik personelinin çalışma şartları ve süreleri, onlarda biyolojik, ruhsal ve ailevi sorunlara yol açabilmektedir.

İç güvenlik yönetiminde etkinliği sağlamak için araştırmaya katılanların üzerinde durduğu diğer bir konu da iç güvenlik personelinin tayin ve terfi sistemi olmuştur. Araştırmaya katılan valiler ve kaymakamlar, tayin ve terfi sistemi konusunda jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında görece olarak belli bir düzenin var olduğunu ancak aynı durumun emniyet teşkilatında söz konusu olmadığını belirtmişlerdir. Genel kanaat, kurum içi kayırmacılık ve siyasi müdahaleler nedeniyle özellikle emniyet teşkilatında olmak üzere iç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda adil ve düzenli bir tayin ve terfi sisteminin olmadığıdır. Bu durum, iç güvenlik personelinin motivasyonunu azaltmakta ve iş verimini düşürmektedir.

İç güvenlik yönetiminin karşı karşıya kaldığı ve genel olarak personele ilişkin düzenlemeler üzerinde yoğunlaşan “etkinlik” sorununa karşı, araştırma bulgularından hareketle şu çözümler sıralanabilir:

a) Jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında personel bakımından tam anlamıyla profesyonelleşmeye ve uzmanlaşmaya geçilmelidir. Bu kapsamda, zamanlama çizelgesi netleştirilmiş bir plan dahilinde, iç güvenlik hizmetlerinde asker yükümlüsü er ve erbaşların kullanımı terkedilmeli, sözleşmeli ve kadrolu astsubay ve subay sayısı arttırılmalı ve nitelikleri iyi belirlenmiş bu personel, iç güvenlik hizmetlerinde istihdam edilmelidir.

b) İç güvenlik birimlerinin tamamında, liyakatı esas alan bir uzmanlaşmaya (branşlaşmaya) gidilmelidir. İç güvenlik personelinin yeteneğine, yeterliliğine ve uzmanlığına uygun yerlerde istihdamını sağlayacak, tutarlı, sürekliliği ve bağlayıcılığı olan bir “personel istihdam sistemi” geliştirilmelidir. Bu sistem, personelin yeteneklerinin ve görev yapılacak yerlerin özelliklerinin analizine dayanmalıdır. İller arası ve il içi atamalarda esas alınması zorunlu olacak bu sistem, iç güvenlik amirlerinin atamalar konusundaki keyfi tutumlarına da engel olmalıdır.

c) İç güvenlik yönetiminin etkin bir yapıya kavuşturulması için mutlaka iç güvenlik personelinin gerek hizmet öncesinde gerekse hizmet içinde halka hesap verebilirliği, şeffaflığı, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarına saygıyı esas alan bir anlayışla yetiştirilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için, hazırlanan eğitim

müfredatı ya da programları, bu anlayışa göre şekillenmelidir. Ayrıca alanda aynı işi yapan üç kurumun, hizmet sunumunda zaman zaman aralarında yaşadıkları işbirliği ve koordinasyon sorunlarının ortaya çıkmasının önüne geçmek amacıyla, ortak eğitim programları uygulanmalıdır. Bu ortak eğitim programları, mesleğe yetiştirme aşamasında tüm jandarma, sahil güvenlik ve emniyet personeli için bir yıl ortak eğitim, diğer yıllar kurumların kendi eğitimleri şeklinde olabileceği gibi, hizmet içinde belli eğitim programlarının (atış eğitimi gibi) ya da kursların (kaçakçılık, terör kursları gibi) il ve ilçe düzeyinde jandarma, sahil güvenlik ve emniyet personelinin birlikte katılımı ile gerçekleştirilebilir. Böylece alanda aynı işi yapan kurumların birbirlerine aşinalığının sağlanması yanı sıra, ortak bir hizmet anlayışının geliştirilmesi de mümkün olacaktır.

ç) İç güvenlik yönetiminin etkinliği, personelin motivasyonu ile de yakından ilgilidir. Genel anlamda kamu yönetiminde personelin motivasyonunu sağlayan en önemli konu, çalışma şartları ve süreleri hakkında personelin memnuniyet içerisinde olmasıdır. Bu bakımdan kamu personeli içinde en çok sıkıntı yaşayanlar, iç güvenlik personeleridir. Jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatlarındaki zaman zaman 12 saati aşan çalışma süreleri ve olumsuz çalışma koşulları, personelin çalışma gayretini ve motivasyonunu düşürmekte, bu ise iç güvenlik hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle iç güvenlik yönetiminde, belirli bir süreç içerisinde çalışma sürelerini ve koşullarını iyileştirmeye yönelik çalışmalar yapılmalı, personelin gerek ülke düzeyinde gerekse iller içerisinde dağılımı daha adil, tarafsız ve objektif bir şekilde düzenlenmelidir.

İç güvenlik yönetiminde etkinliği sağlamak için önerilen bu çözümlerin yanında, iç güvenlik yönetiminde modern teknik ve teknolojilerden yararlanılması da etkinliği sağlamada yararlı olacaktır. Buna yönelik olarak şu öneriler sıralanabilir:

a) İç güvenlik birimlerindeki teşkilat yapısı, yatay bir örgütlenme modeli ile yeniden şekillenmelidir. Bu çerçevede jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatlarında çok kademeli ve birbiri ile yeknesaklık göstermeyen teşkilat yapıları, daha az kademeli ve birbiri ile uyumlu hale getirilmelidir. Bu noktada ilk yapılması gereken, il sistemine uygun olmayan “jandarma bölge komutanlıkları”nın kaldırılmasıdır.

b) İç güvenlik birimlerinde makina-teçhizat ve donanım bakımından çok büyük sıkıntılar bulunmamaktadır. Ancak, iş ve işlemlerin yürütülmesinde modern tekniklerin kullanılması önem taşımaktadır. Bu açıdan özellikle halka yönelik işlemlerin e-hizmet uygulamaları ile gerçekleştirilmesi, hizmetlerden duyulan memnuniyeti arttıracaktır. Bu konuda jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları, emniyet teşkilatına göre daha olumsuz bir durumdadır. Bu kurumlarda elektronik yazışma dahi yapılmamakta, kullanılan bilişim teknolojileri sınırlı bir düzeydedir. Bu durum, iş ve işlemlerin uzamasına ve dolayısıyla da vatandaş memnuniyetsizliklerine yol açmaktadır. Bunun önüne geçmek için, iç güvenlik teşkilatlarında kurumlar arasında birbirleriyle de uyumlu çalışan bilişim teknoloji altyapısı oluşturulmalıdır.

c) İç güvenlik hizmetlerinde mobil hizmet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır. Bu uygulamalar ile özellikle önleyici güvenlik hizmetlerinde başarılı sonuçlar elde edilecek, suç ve suçlularla daha etkin bir şekilde mücadele sağlanacaktır.

6.3.6. İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorunu ve Çözüm Önerileri

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik sorununa yol açan temel etken iç güvenlik birimlerinin yetkilerini kullanırken kendilerini halka karşı sorumlu hissetmemeleridir. Gerçekten de halka hesap verme noktasında iç güvenlik birimleri ile halkı karşı karşıya getiren en önemli yetki, iç güvenlik birimlerinin sahip olduğu zor kullanma yetkisidir. Zor kullanma yetkisinden kaynaklanan sorunlar, tüm iç güvenlik teşkilatları için geçerli olmakla birlikte, toplumsal olaylarla daha çok karşılaşan polis teşkilatı bakımından daha da önemlidir. Polisin zor kullanma yetkisinin PYSK’da açık bir şekilde sınırlandırılmamış olmasının, kanuna aykırı kabul edilen toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde polisin sıklıkla ve kolaylıkla aşırı derecede zor kullanmasına yol açtığı şeklinde eleştiriler çokça dile getirilmektedir.

PVSK, zor kullanma yetkisinin kapsamını direnmenin niteliğine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan oranda “bedeni kuvvet”, “maddi güç” ve kanuni şartların oluşması halinde “silah kullanma” olarak belirlemiş; topluca müdahale edilen durumlarda zor kullanmanın derecesi ile kullanılacak araç ve gereçleri belirleme yetkisini, olay yerinde bulunan polis amirine bırakmıştır (m. 16). Bu düzenlemede, ne tür davranışların “direniş” olarak kabul edileceği tanımlanmazken, direnmenin derecesinin belirlenmesi ve kullanılacak aracın takdirinin polis amirinin iradesine bırakılması “keyfiliğin” ortaya çıkmasına da neden olabilmektedir (Gönen vd., 2013: 50). Diğer taraftan Kanunda, kullanılabilecek zorun sınırlandırılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bir başka deyişle zor kullanımının, vücut bütünlüğü ve insan sağlığının korunması bakımından sınırları düzenlenmemiştir (Berksoy, 2013: 37-38). Bu durum, toplumsal olaylarda polisin sergilediği amacını aşan davranışlar nedeniyle, zaman zaman istenmeyen görüntülerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. İç ve dış çeşitli medya kuruluşlarında günlerce yer alan aşırı güç ve hatta şiddet kullanımını içeren davranış, olay ve görüntüler, kamuoyunda iç güvenlik teşkilatlarının yıpranmasına ve güven kaybetmesine neden olmaktadır.

Toplumsal olaylarda görev yapan iç güvenlik birimleri, gösterinin içeriğine göre göstericilere karşı olumsuz bir tavır takınabilmektedirler. Gösterinin devlet karşıtı olması veya gerilimli bir seyir izlemesi halinde, iç güvenlik birimleri kendilerini taraf olarak görebilmektedirler. Öysaki profesyonel bir anlayışla yürütülen bir iç güvenlik hizmetinde, amacı ve içeriğine bakılmaksızın gerekli kanuni izinler alınarak yapılan her gösteri, bir demokratik hakkın kullanımıdır ve bu hakkın kullanımını sağlamak, güvenlik birimlerinin temel görevi ve sorumluluğudur. Dolayısıyla, burada asıl yapılması gereken görev yapan personelin, profesyonel bir anlayış ile kendi şahsi görüş, tutum ve eğilimlerini kontrol ederek, kanunların ve amirlerinin kendisine verdiği görevleri yerine getirmesidir. İç güvenlik personelinin kendi kişisel görüş ve eğilimlerinin olması doğaldır; ancak görevle ilgili iş ve işlemlerde kendi şahsi görüş ve eğilimleri ile değil, kanunların ve mesleki etik ilkelerin gereklerine göre davranmaları gerekmektedir (Gökçe ve Semiz, 2000: 67-68).

Aslında iç güvenlik görevlilerinin özellikle toplumsal olaylara müdahale sırasında, zor kullanma yetkilerini insan haklarını ihlal eder bir şekilde yüksek seviyede ve sıklıkla kullanmalarının en önemli nedeninin, iç güvenlik görevlilerine isnat edilen suçların ya hiç kovuşturmayla uğramaması ya da yeterli bir düzeyde kovuşturulmaması olduğu, bu görevlilerin birçok olayda işlediği suçlardan cezalandırılmadığı ve bu durumun sistematik bir durum haline gelmesinden dolayı bir “cezasızlık politikası”ndan söz edilebileceği ileri sürülmektedir (Berksoy, 2013: 46).

Uluslararası hukukta cezasızlık, “devletlerin, hak ihlallerini soruşturma yükümlülüklerini yerine getirme; özellikle adalet konusunda, cezai sorumluluğu olduğu düşünülen kişilerin aleyhinde dava açılmasını, yargılanmalarını ve usulüne uygun olarak cezalandırılmalarını sağlayarak faillerle ilgili uygun önlemleri alma; mağdurlara etkin çözümler sağlama ve uğradıkları zararları tazmin edebilmelerini güvence altına alma; hak ihlallerinden haberdar olma hakkını güvence altına alma ve ihlallerin tekrarlanmasını önleyecek diğer önlemleri alma noktasındaki yetersizlikleri” (20.05.2015, www.derechos.org) şeklinde tanımlanmaktadır.

İnsan hakları ve hukukun üstünlüğünün tam anlamıyla benimsenmediği devlet mekanizmalarında, egemen devlet ideolojisini katı bir şekilde korumaya yönelik, yetki ve görevleri bakımından insan hakları ihlallerine yol açabilecek davranışlarda bulunmaya en elverişli konumda olan unsurlar, iç güvenlik görevlileridir. Bu görevlilerin söz konusu ihlalleri çok sıklıkla yapabilmeleri, buna karşılık bu ihlallere ilişkin hesap verebilirliklerinin sağlanamaması, devlet organlarının zaman içinde bir “cezasızlık” geleneği yaratmış olmalarının bir sonucu olarak görülmektedir (Atılğan ve Işık, 2011: 11).

Araştırmada, iç güvenlik birimlerinin başta zor kullanma olmak üzere sahip oldukları yetkilerinin kullanımında bir cezasızlık ve bunun sonucu bir meşruiyet sorunu olup olmadığı görüşülenlere sorulmuştur. Vali ve kaymakamlar, daha gerçekçi bir yaklaşım ile iç güvenlik birimlerinde kurumsal ve sistematik bir “cezasızlık”

durumunun söz konusu olmadığına, ancak zaman zaman kurumsal korumacılık yapılmasının cezasızlığa, toplumsal olaylara müdahale sırasındaki bazı zor kullanma görüntülerinin ise meşruiyet sorununa yol açtığına dikkat çekmişlerdir. Buna karşılık, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri kurumsal bir savunma ile iç güvenlik alanında bir cezasızlık ve bunun yol açtığı bir meşruiyet sorununun bulunduğu düşüncesini reddetmişlerdir. Onlara göre cezasızlık ve meşruiyet sorunu algısının ortaya çıkması, demokratik bir hak kullanma adına toplanan vatandaşların kanunlara ve güvenlik güçlerine karşı olumsuz tavırlarından ve medyanın toplumsal olaylara müdahale sırasında ortaya çıkan görüntüleri abartılı bir şekilde sunmasından kaynaklanmaktadır.

İl jandarma komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin kurumlarını savunma esasına dayanan bu görüşlerine karşılık, iç güvenlik yönetiminde sistemli ve kurumsal olmasa da bir cezasızlık ve bunun yol açtığı bir meşruiyet sorununun an azından algı düzeyinde de olsa varlığını kabul etmek gerekmektedir. İç güvenlik görevlilerinin görevlerini yaparken ve yetkilerini kullanırken yaptıkları yanlış uygulamalar ve davranışlar nedeniyle etkin bir şekilde soruşturulmamaları, devlet/idare tarafından bu görevlilere yönelik bir cezasızlık politikasının söz konusu olduğu algısına neden olmaktadır. Ayrıca iç güvenlik yönetiminin toplumsal olayları, bir demokratik hakkın kullanımına yönelik bir özgürlük alanı değil de, “devletin bölünmez bütünlüğüne yönelik faaliyetler” olarak görmeleri ve bu anlayış çerçevesi ile iç güvenlik görevlilerinin toplumsal olaylara müdahale etmeleri, toplumda iç güvenlik yönetimine ilişkin bir meşruiyet sorunu algısına yol açmaktadır.

Gerçekten de “meşruiyet”ten söz edebilmemiz için görev yapma ve yetki kullanmanın kanuna ve hukuka uygun olması yanı sıra görevin yapılış şekli ve yetkinin kullanılması yöntemi konusunda iç güvenlik görevlileri ile halk arasında bir uzlaşma (konsensüs) da sağlanmış olmalıdır. Uzlaşma, genel olarak çoğunluğun onayı ile gerçekleşir. Yani, iç güvenlik görevlilerinin yaptıklarını halkın çoğunluğu onaylıyorsa, uzlaşma sağlanmıştır ve yapılan iş meşrudur. Ancak bu onaylama da baskı altında kalınmadan ve özgürce yapılmış ya da gösterilmiş olmalı, yani “inanarak” yapılmalıdır (Weber, 1978: 36). İnanarak onaylama ise söz konusu işlem veya eylemin birey veya toplumun kültürüne aykırı olmaması halinde gerçekleşebilir. Bir başka deyişle, meşruiyetin bir ölçüsü de zor kullanma ve diğer uygulamaların, o uygulamaya muhatap olan birey veya grubun kültürüyle uyushup uyuşmamasıdır (Aydın, 2000a: 137). Güvenlik güçlerinin kendi yetkilerini ve bunların kanuni sınırlarını bilmeleri, halkın onaylamayacağı davranış ve uygulamalarda bulunmaktan uzak durmalarını sağlar. Böylece güvenlik güçleri ile halk arasında uzlaşma sağlanmış olur, polis zor kullanmak mecburiyetinde kalmaz, kalsa da meşru sınırlar içerisinde hareket eder (Aydın, 2000b: 160).

İç güvenlik görevlilerinin zor kullanma yetkilerini insan haklarını ihlal eder bir şekilde, aşırı bir düzeyde ve sıklıkla kullanmalarının asıl nedeni olan “cezasızlık” durumu ve böylece ortaya çıkan “meşruiyet” sorununun çözümü için iç güvenlik hizmetinin halka karşı hesap verebilir kılınması gerekmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin sadece siyasilerin halka karşı hesap vermesini, kamu yöneticilerinin ise mevcut kurallara uygun davranmakla sorumlu tutmasını öngören yaklaşımına karşılık, günümüzde şeffaf yönetim ilkesinin bir gereği olarak iç güvenlik başta olmak üzere tüm kamu hizmetlerinde idare, halka karşı sorumlu ve hesap verebilir olmak zorundadır (Eken, 2005: 39).

Araştırma bulgularına göre valiler, iç güvenliğin gizlilik gerektiren bir alan olduğunu ve buna dikkat ederek bir halka hesap verebilirliğin mümkün olduğunu düşünmekte ve adli kolluk alanında gizliliğin esas olduğunu, buna karşılık idari kolluk faaliyetlerinde vatandaşlardan yardım alma ve onlara yapılan faaliyetlerle ilgili bilgi verme çerçevesinde bir hesap verebilirlik olabileceğini düşünmektedirler. Valilerin iç güvenlik yönetiminde, bu şartlı ve sınırlayıcı halka hesap verme anlayışlarına karşılık, kaymakamlar, halka hesap verebilirliği hizmetlerde etkinliğin, işleyişte şeffaflık ve açıklığın sağlanması için mutlak bir gereklilik olarak görmektedirler. İl jandarma komutanları, il emniyet müdürlerinin tümü ve sahil güvenlik bölge komutanlarının tamamına yakını (dört kişiden üçü) iç güvenlik alanında gizliliğin esas olduğunu, bu

alana ilişkin bazı bilgilerin birtakım gruplar ve STK'lar ile paylaşılmasının sakıncalı olabileceğini, bu nedenle iç güvenlik yönetiminde tam anlamıyla halka hesap verebilirliğin mümkün olamayacağını ifade etmişlerdir.

Araştırma kapsamında Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin var olup olmadığı üzerinde de durulmuştur. Bu konuda kaymakamlar, tamamen olumsuz bir düşünceye sahiptirler. Genel olarak iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanabileceğini düşünen kaymakamlara göre, Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik söz konusu değildir ve bu alanda birçok düzenleme yapılması gerekmektedir. Halka hesap verebilirliği Türkiye'de bir demokratikleşme sorunu olarak gören kaymakamlar, iç güvenlik birimlerinin zaman zaman siyasal makamlara dahi hesap vermediklerini ifade etmişlerdir.

Valilere göre ise, Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik büyük oranda sağlanmıştır ve son yıllarda bu konuda önemli düzenlemeler yapılmıştır ancak yine de bazı ayrıntı düzenlemeler yapılabilir. İl jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri ise genel olarak iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin tam anlamıyla sağlanmasının mümkün olmadığı görüşleri ile çelişir bir şekilde Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin söz konusu olduğunu ifade etmişlerdir. Bu çelişkinin nedeni, aslında yaptıkları işin bir gereği olarak gördükleri gizlilik nedeniyle iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanamayacağını düşünen il jandarma komutanlarının ve il emniyet müdürlerinin Türkiye'de, yani bir anlamda kendi kurumlarında halka hesap verebilirlik sorusuna kurumlarını savunma düşüncesi ile cevap vermeleridir. Bu konuda, sahil güvenlik bölge komutanları daha tutarlı bir tutum içerisindedirler. Genel anlamda iç güvenlikte halka hesap verebilirliğin sağlanmasının zor olduğunu düşünen sahil güvenlik bölge komutanları, Türkiye'de gizlilik nedeniyle bazı konuların halka açıklanmamasının halka hesap verebilirliği engellediğini ifade etmişlerdir. Tüm bu görüşler birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin var olduğunu söylemek pek mümkün değildir.

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin olarak araştırma bulgularına dayanılarak şu öneriler geliştirilmiştir:

6.3.6.1. İç Güvenlik Yönetiminde Zihinsel Dönüşümün Gerçekleştirilmesi

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği sağlamak amacıyla uygulamaya yönelik birçok düzenleme, mekanizma, yol ve yöntem önerileri geliştirmek mümkündür. Ancak kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde ve işleyişinde hangi tür düzenleme ve mekanizma öngörülürse öngörülün, bu hizmetlerin devamını sağlayan o hizmetleri yürüten kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin sahip oldukları sosyal ve kültürel anlayış, hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını da doğrudan doğruya etkilemektedir. Bu durum, insanların günlük yaşamlarını, temel hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileyebilen iç güvenlik hizmetleri için öncelikli olarak geçerlidir. Dolayısıyla her şeyden önce iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması, aslında bir zihniyet meselesidir ve zihinsel bir dönüşümü gerektirmektedir.

Araştırmaya katılanların tamamı, Türkiye'de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin bir zihniyet ve kültür meselesi olduğunu ve bunun için bir zihinsel dönüşüme ihtiyaç bulunduğunu ifade etmişlerdir. Valiler ve kaymakamlar, iç güvenlik kurumlarının vatandaşlara hesap verme zihniyetinden uzak olmalarından dolayı, bu konunun mutlaka eğitim yoluyla ciddi bir şekilde ele alınması gerektiğini belirtmişlerdir. Buna karşılık il jandarma komutanları ve il emniyet müdürlerinin tamamı ile sahil güvenlik bölge komutanlarının çoğunluğu, kurumlarında bir zihinsel değişikliğin yaşandığını söyleyerek, konuya kurumlarını savunan yüzeysel bir anlayışla yaklaşmışlardır.

Zihinsel dönüşüm kapsamında iç güvenlik yönetiminde, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerinin benimsenmesi, bu çerçevede iç güvenlik personelinin hizmet sunumunda şeffaflığı, sivil katılım ve denetimi, sivil otoriteye bağlılığı ve halka hesap verebilirliği esas alan bir anlayışa sahip kılınmaları gerekmektedir. Bu gereklilik, aslında toplumun genelinde de, söz konusu anlayış ve

ilkelerin benimsenmesi ve bu konularda belirli bir düzeyde bilince sahip olunması ile de yakından ilişkilidir. Toplumda bu konularda bilinç düzeyi ne kadar artarsa, iç güvenlik yönetiminin sunduğu hizmetlerde, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik talepleri de o oranda artacak ve bu taleplerin zorlamasıyla da iç güvenlik yönetimi halka hesap verme konusunda bir yaklaşım değişikliğine gidebilecektir. Dolayısıyla zihinsel dönüşümün kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinde sosyo-kültürel bir zihniyet değişikliğine sahip kılınmasının yanı sıra aynı zamanda tüm toplumun, kamusal hizmetlere olan ilgisinin ve sorumluluk düzeyinin de arttırılması anlamına geldiği söylenebilir.

Zihinsel dönüşümün en önemli aracı, eğitimidir. İç güvenlik yönetiminde hizmet öncesinde ve sırasında verilecek eğitimler, personele yönelik düzenlenecek çalıştaylar, seminerler, kurslar ve projeler ile başta kurum amirleri olmak üzere tüm iç güvenlik personeli, hukuka tam anlamıyla riayet eden, insanların hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, hizmet sunumunda şeffaflığı, katılımcılığı, sivil otoriteye bağlılığı, halka hesap verebilirliği esas alan bir anlayışa sahip kılınmalıdır. Zihinsel dönüşüm, bir süreç olacaktır. Ancak, bu nedenle zihinsel dönüşüme yönelik çalışmalardan vazgeçilmemelidir. Aksi takdirde, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği sağlamak için geliştirilecek her türlü mekanizma, yol ve yöntemden beklenen fayda ve değişim sağlanamayacaktır.

6.3.6.2. İç Güvenlik Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler Yapılması

Zihinsel dönüşümün yanı sıra iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için gerek örgütlenme gerekse işleyiş bakımından bazı mekanizmaların geliştirilmesi ve birtakım düzenlemelerin yapılması önem taşımaktadır. Araştırmaya katılan valiler ve sahil güvenlik bölge komutanları, dilekçe ve bilgi edinme hakkının varlığını, Başbakanlık İletişim Merkezi'ne (BİMER) ve ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumuna başvurma olanağının bulunmasını iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması bakımından olumlu ve önemli gelişmeler olarak değerlendirmişlerdir. Buna karşılık kaymakamlar, hem kuramsal olarak hem de uygulamada bu düzenlemelerin işlevsel ve etkin olmadığını düşünmektedirler. İl jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri ise BİMER ve ombudsmanlık kurumlarının iç güvenlikte halka hesap vermek için uygun mekanizmalar olduğunu ancak uygulamada bu yolların kötüye kullanıldığını ya da verimli olmadığını ifade etmişlerdir. Ayrıca kurumsal düzenlemeler konusunda kaymakamlar, stratejik plan ve yıllık faaliyet raporları üzerinde de durmuşlar ancak uygulamada stratejik planlara vatandaşların görüş ve beklentilerinin yansıtılmadığını, yıllık faaliyet raporlarında ise başarılar üzerinden bir çalışma yapıldığını ancak hedeflenip de yapılamayanlar üzerinde yeterince durulmadığını belirtmişlerdir.

İç güvenlik yönetiminde, genel olarak da kamu yönetiminde, halka hesap vermenin yöntemleri olarak görülen bilgi edinme hakkı ve bu çerçevede kurumsallaşan BİMER'e başvurma yolu, halka hesap verebilirliği sağlamak bakımından etkin birer mekanizma değildir. Bilgi edinmek amacıyla kurumlara doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak BİMER kanalıyla yapılan başvurular, kurumlar tarafından "vatandaşın diğer vatandaşı şikayet etme yolu" olarak değerlendirilmektedir. Gerçekten de yapılan birçok bilgi edinme başvurusu, idarenin bir iş ya da işlemi hakkında bilgi edinmekten ziyade "kolay şikayette bulunma" niteliği taşımaktadır. Halbuki 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda, kanunun amacı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını düzenlemek olarak belirlenmiştir (m. 1). Ancak vatandaşlar tarafından bilgi edinme hakkı bu amacın dışında suiistimal edilerek, çoğunlukla haksız şikayetlerde bulunmak amacıyla kullanılmaktadır. Diğer taraftan vatandaşlar bakımından ise bilgi edinme hakkı, çoğu zaman sonuç alınan bir yöntem de değildir. Çünkü idare, Kanun'da yer alan istisnalara dayanarak vatandaşlara yeterli bir bilgilendirme yapmaktan uzak durmaktadır. Dolayısıyla bilgi edinme hakkı, başta iç güvenlik hizmetleri olmak üzere tüm kamu hizmetleri bakımından vatandaşların

idareden bilgi almalarını ve bu yolla idarenin yaptığı iş ve işlemlere ilişkin denetim yapmalarını ve hesap sormalarını sağlamaktan uzaktır.

Diğer taraftan Türkiye’de, ombudsmanlık kurumunu da halka hesap verebilirlik bakımından etkin bir yol olarak değerlendirmek mümkün değildir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda kurumun amacı, “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturarak, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak” (m. 1) olarak belirlenmiş olmasına karşılık, kurumun etkin bir faaliyet içerisinde olduğu söylenemez. Çünkü hukukun üstünlüğü ve vatandaşların haklarının korunması düşüncesine dayanan ve yargısal olmayan bir denetim ve hesap verebilirlik mekanizması olarak kabul edilen (Diamandouros, 2014: 35) ombudsmanlık kurumunun hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin tam anlamıyla var olmadığı ülkelerde etkin olması mümkün değildir. Bir başka deyişle, bir ülkede hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin tam olarak uygulanması ile ombudsmanlık kurumunun etkinliği arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Bu bakımdan genel olarak kamu yönetiminde özelde de iç güvenlik yönetiminde hukukun üstünlüğü ve demokrasinin uygulanma düzeyine bakıldığında, ombudsmanlık kurumunun halka hesap verme konusunda etkili bir yol olmadığı ortadadır.

Diğer taraftan ombudsmanlık kurumunun halka yakın bir kurum olduğunu da söylememiz mümkün değildir. 2012 yılında kurulmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013’te 62, 2014’te 89 ve 2015’te Aralık ayına kadar yalnızca 26 karar vermiştir. Bu üç yılda verilen toplam 177 kararın sadece 2 tanesi iç güvenlik hizmetine ilişkindir (01.12.2015, www.ombudsman.gov.tr). Bu karar sayısı, ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de iç güvenlik hizmetleri başta olmak üzere diğer hizmet alanlarına ilişkin halkın memnuniyetsizliklerinin giderilmesi açısından etkin bir yol olmadığını göstermektedir.

Ombudsmanlık kurumunun dışında kurumların hazırladıkları stratejik planlar ve yıllık faaliyet raporları da, araştırmada kaymakamlar tarafından iç güvenlik yönetiminin halka hesap verme aracı olarak belirtilmiştir. Kurumların stratejik planları, o kurumların çalışma alanını şekillendiren ve çalışma alanının yönünü belirleyen önemli yönetim araçlarıdır. Bu planlara hizmet alanlarına ilişkin halkın istek ve beklentilerinin yansıtılması, bu planların öngörülerinin halk ile paylaşılması, halkın hizmetlerin sunumu sırasında kurumların performansını değerlendirmede ölçüt olmaları bakımından önemlidir. Aynı şekilde kurumların bir yıllık süre içerisinde yaptıklarının ve yapamadıklarının halka ilan edildiği metinler olan yıllık faaliyet raporları, halka kurumun performansını değerlendirme ve hesap sorma fırsatı verirler. Ancak Türkiye’de gerek stratejik planlar gerekse yıllık faaliyet raporları, halkı idarenin iş ve işlemlerine katmak ya da onlara hesap vermek anlayışı ile değil, kanuni veya kurumsal zorunluluklar nedeniyle hazırlanmaktadır. Bu durum iç güvenlik birimleri için daha da geçerli bir gerçektir. İç güvenlik alanının gizlilik esasını gözetmesi gerektiği anlayışı nedeniyle, jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatlarında kamu ile paylaşılan bir stratejik plan söz konusu değildir. Ayrıca jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında kamuya ilan edilen yıllık faaliyet raporları da bulunmamaktadır.

Toplumsal uzlaşmayı esas alan bir meşruluk algısına sahip olabilmesi için iç güvenlik yönetiminin teşkilatlanmasında, görev ve yetkilerinin kullanımında halka hesap verebilirliğin kanuni olarak bir zorunluluk haline getirilmesi ve buna koşut olarak iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği esas alacak şekilde kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bunun için ilk başta, kurumsal korumacılığı önleyecek şekilde, hizmetlerden mağdur olan vatandaşların kolayca başvurabileceği, BİMER ve ombudsmanlık dışında, İngiltere’deki Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu (IPCC) gibi bir yapı, tüm iç güvenlik kurumlarına yönelik olarak oluşturulmalı ve böylece iç güvenlik yönetiminde etkin bir denetim ve kontrol mekanizması sağlanmalıdır. Oluşturulacak bu spesifik şikayet yolunun kötüye kullanımını önlemek için başvuruların iç güvenlik hizmetleri nedeniyle gerçekten hak mahrumiyeti yaşayanlar tarafından kullanımı sağlanmalıdır. Bu şikayet yolunda vatandaşlar tarafından ifade edilen

şikayetler etkin bir şekilde soruşturulmalı, bu soruşturmaların sonucunda gerekli yaptırımlar kesin bir şekilde uygulanmalı ve ilgili kişiye açıklamada bulunulmalıdır.

Halka hesap verebilirliği sağlamaya yönelik kurumsal düzenlemeler kapsamında, iç güvenlik birimleri tarafından hazırlanan stratejik planlar, o yerel birimde yaşayan vatandaşları temsil eden yerel yönetimlerin ve STK'ların görüşleri, istek ve beklentileri dikkate alarak hazırlanmalı ve vatandaşlara ilan edilmelidir. Aynı şekilde iç güvenlik birimlerinin yıllık faaliyet raporlarında hedefler ile bu hedeflere ulaşma oranları, yapılamayan faaliyetlerin neden gerçekleştirilemediği açıkça ortaya konmalı, bu faaliyet raporları sonuçları, yerel yönetimler ve STK'lar ile birlikte yapılacak toplantılarla değerlendirilmeli ve bu değerlendirmeler sonucunda elde edilen veriler, geri bildirimler iç güvenlik hizmetlerinin sunumuna yansıtılmalıdır.

6.3.6.3. İç Güvenlik Hizmetlerinin Yerelleşmesi

İç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda halka hesap verebilirliğin sağlanması için iç güvenlik hizmetlerinin yerel düzeyde örgütlenmiş birimler tarafından sunulması gerekmektedir. Ancak yerinden yönetim ilkesini savunanlar bile, kamusal hizmetlerin birçoğunun yerel olarak sunulması mümkün olsa da, dış politika, ulusal savunma (dış güvenlik) ve iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşemeyeceği veya yerel olarak sunulamayacağı ve bu hizmetlerin mutlaka merkezden ya da merkezîyetçi bir sistem ile sunulması gerektiğini ileri sürmektedirler. Halbuki yerel hizmetler, yerel halkın huzur ve mutluluğu için gerekli olan hizmetler olduğuna göre, bu amaca en uygun hizmet olan 'iç güvenlik' hizmetinin yerel olarak sunulabileceği, hatta sunulması gerektiği söylenebilir. Nitekim ABD ve İngiltere gibi geleneksel olarak yerinden yönetim sisteminin hakim olduğu ülkelerde, polis güçlerinin seçimle göreve gelen yerel otoritelerin emrinde ve denetiminde olması da, aslında iç güvenlik hizmetlerinin yerel bir hizmet olarak sunulabileceğini göstermektedir. İngiltere'de iç güvenlik yerel hükümetin (local government) sunduğu bir hizmettir. Güvenlik hizmeti için üyelerinin çoğu yerel halk tarafından seçilen bir Yerel Polis Meclisi (Police Authority) görev yapmaktadır. Bu meclis, bulunduğu bölgede iç güvenlik politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında yetkili olan bir otoritedir (Aydın, 2009: 144).

Diğer taraftan Türkiye'de belediye zabıtası, sınırlı görev ve yetkilere sahip olsa da güvenlik hizmetinin yerel olarak sunulabileceğini gösterir bir örnek olarak değerlendirilmektedir. Bir kamu özel güvenlik teşkilatı olan belediye zabıtası, belediyenin emrinde halkın güvenliği için çalışan bir kolluk gücüdür. Yine bir yerel yönetim birimi olan ve köy yönetiminin başı olarak görev yapan muhtar, hem yerel hizmetleri hem de devlet işlerini yapmakla yetkilidir. Buna köyün güvenliğini sağlamak da dahildir. Bu iki örnek aslında bize iç güvenlik hizmetlerinin yerel bir şekilde sunulabileceğini de göstermektedir (Aydın, 2006: 68-70).

Araştırmada iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesi, üç boyutta ele alınmıştır. Bunlar; merkezi yönetimin taşra yöneticileri olan vali ve kaymakamlara yetki devretmesi, iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması ve iç güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi yani özel güvenliktir. Araştırma sorularını yazılı olarak cevaplandıran sahil güvenlik bölge komutanları, yerelleşme konusunda görüş belirtmemişlerdir.

Araştırma bulgularına göre, merkezin taşra yöneticilerine iç güvenlik alanına ilişkin yetki devretmesi konusunda valiler, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri bir sorunun bulunmadığını, iç güvenlikle ilgili iş ve işlemlerin il düzeyinde gerçekleştirildiğini, zaten bu sayede iç güvenlik hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlandığını belirtmişlerdir. Bu görüşe kaymakamlar ilçe düzeyi ve kendileri bakımından katılmamışlardır. Onlara göre, iç güvenlik yönetiminde merkezin valilere yetki devrinde bir sorun bulunmamasına karşılık, kaymakamlara yeterli bir düzeyde yetki devredildiği doğru değildir.

Kaymakamlar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, kaymakamların ilçedeki genel ve özel kolluk teşkilatlarının amiri (m. 31) olmalarına karşın, merkez tarafından yapılan diğer mevzuat düzenlemelerinde, valiye yetki devredilirken ilçe kaymakamlarına yetki devrinde bulunulmadığını ifade etmişlerdir. Ayrıca

kaymakamlar, sadece merkezin kendilerine yetki vermesi konusunda değil, aynı zamanda verilen yetkilerin il ölçeğinde kullanımında da valilerin yaklaşımından kaynaklanan sorunlar yaşamaktadırlar. Valiler, kaymakamların ilçedeki iç güvenlik birimlerinin amiri konumlarına olumsuz anlamda müdahalelerde bulunmaktadırlar. Özellikle büyükşehirlerde il merkezindeki ilçe kaymakamları, ilçelerinde gerçek anlamda iç güvenlik yönetim faaliyetlerinde bulunamamaktadırlar. Bu durum özellikle toplumsal olayların yönetiminde söz konusu olup, bu olaylarda valiler il emniyet müdürleri ile çalışmakta ve ilçe kaymakamları ise hiçbir şekilde işleyişe müdahil olamamaktadırlar. Bu durumun önüne geçilebilmesi için valiler, kaymakamların iç güvenlik yönetiminden sorumlu olmaları gerçeğine uygun hareket ederek, kaymakamların ilçenin iç güvenlik başta olmak üzere tüm hizmet alanlarında daha işlevsel çalışmalarına olanak sağlamalıdır.

Araştırmada iç güvenlikte yerelleşmenin ikinci boyutu olarak iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından verilmesi konusu üzerinde durulmuştur. Valiler, iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması düşüncesine açık ve kesin bir olumsuz tavır almamışlar, yerelleşmenin bir dengede tutulması ve zaman içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Onlara göre, bugüne kadar “ülke yerelleşme konusunu rahatça tartışabilecek siyasi bir ortama sahip olamamıştır”. Bu nedenle, iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce verilmesi konusuna tartışılmaksızın karşı çıkılmamalıdır. Merkezi yönetimin taşra yöneticisi olan valilerin, en temel görevleri olan iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması konusuna açıkça karşı çıkmamaları, onların hükümetin idari ve siyasi yürütme organı olmalarından kaynaklanmaktadır. Araştırmanın yapıldığı dönemde, Türkiye gündeminde başkanlık sisteminin çokça tartışıldığı dikkate alındığında, valilerin bu konuya açık olumsuz tavır almamaları anlaşılabilir bir durumdur.

Kaymakamlar, devletin rejimi/sistemi, yani üniter devlet yapısının varlığı nedeniyle iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilerek yerelleştirilmesine karşı çıkarken, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri, daha çok hizmetlerin adil ve tarafsız yürütülmesi amacıyla ve yerel yönetimlerin hizmet kapasitesinin yetersizliğinden dolayı iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmemesi gerektiğini savunmaktadırlar.

İç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesinin son boyutu ise bu hizmetlerin özelleştirilmesi, yani özel güvenlik eliyle yürütülmesidir. Bu konuda araştırmaya katılanların tamamı, günümüzde iç güvenlik hizmeti olarak algılanan birtakım hizmetlerin özel güvenlik görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Onlara göre özel güvenlik eliyle yürütülebilecek hizmetler, özel kişi ve binaları koruma, çeşitli sosyal, kültürel ve sportif organizasyonlarda güvenliği sağlama gibi hizmetlerdir. Ancak, özel güvenlik alanının sınırları iyi belirlenmeli ve bu alana bırakılan hizmetler iyi denetlenmelidir.

İç güvenlik hizmetlerinin pek çok alanda faaliyet göstermeyi gerektirmesi ve iç güvenlik kurumlarının iş yoğunluğu dikkate alındığında, günümüzde iç güvenlik hizmetleri olarak görülen bazı hizmetlerin özel güvenlik tarafından sunulması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Ancak zaman zaman özel güvenlik, aşırı güç kullanımı başta olmak üzere çeşitli olumsuz görüntülerle gündeme gelmekte, bu da toplumda özel güvenliğe karşı negatif bir algıya yol açmaktadır. Diğer taraftan güvenlik sektörünün özelleştirilmesi ile birlikte ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri de, hesap verebilirlik eksikliğidir. Özel güvenlik üzerinde yeterince gözetim ve denetim bulunmaması ve şeffaflığın tam anlamıyla sağlanamaması meşruluk sorununa da yol açmaktadır. Tüm bu olumsuzlukların önüne geçebilmek için özel güvenliğe bırakılacak hizmetlerde, özel güvenlik görevlilerinin görev ve yetki sınırları açık ve kesin bir şekilde tespit edilmeli ve bu sınırlara uygun faaliyetlerde bulunup bulunulmadığı etkin bir şekilde denetlenmelidir. Çünkü özel güvenliğin faaliyetlerinde etkinliğin, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanabilmesi, bu sistemden beklenen faydaların ortaya çıkabilmesi ancak etkin bir denetimle mümkündür.

Genel kolluk makamları olan valiler ve kaymakamlar, özel güvenlik faaliyetlerinin hukuka uygun bir şekilde yürütülmesi ve tespit edilen aksaklık veya eksikliklerin giderilebilmesi amacıyla özel güvenlik birim, şirket ve eğitim kurumlarını

denetleme yetkisine sahiptirler. Bu kapsamda valiler ve kaymakamlar, özel güvenlik görevlilerinin yetkisini aşan uygulamaları kaldırabilirler ve alınan güvenlik önlemlerinin değiştirilmesini veya ek önlemler alınmasını isteyebilirler, özel güvenlik tarafından güvenliği sağlanan yerlerde can ve mal güvenliğinin ciddi şekilde tehlikeye düşmesi halinde genel kolluğu görevlendirebilirler. Bu denetleme yetkileri mevzuat düzenlemeleri açısından yeterli olmakla birlikte, uygulamada bu yetkilerin valiler ve kaymakamlar tarafından özel güvenlik görevlilerinin seçimi, eğitimi ve görevlerini yürütme aşamalarında, aktif ve etkili bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Nitekim araştırmada valiler ve kaymakamların, 5442 sayılı Kanuna göre il ve ilçedeki özel kolluğun amiri olmaları nedeniyle bu birimler üzerinde denetleme yetkilerinin olduğunu belirtmelerine karşılık, hiçbirinin bu konuda somut bir denetlemede bulunmadıkları görülmüştür. Bu durumun belki de en somut sonucu, özel güvenliğe ilişkin olumsuz haberlerin çokça basında yer almasıdır. Dolayısıyla, il ve ilçede genel ve özel kolluğun amiri olan vali ve kaymakamların özel güvenlik üzerindeki denetleme yetkilerini etkili bir şekilde fiilen kullanmaları konusunda bir bilince kavuşmaları gerekmektedir.

İç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesi konusunda, araştırmada ulaşılan diğer bir sonuç ise iç güvenlik hizmetlerinin neler olduğunun yeniden tanımlanması gerektiğidir. Buna göre halihazırda iç güvenlik hizmeti olarak görülen bazı hizmetler, aslında birer iç güvenlik hizmeti niteliği taşımamaktadır. Bu tür hizmetler, ilgisine göre merkezi yönetimin diğer kuruluşlarına, yerel yönetimlere ve özel güvenliğe bırakılmalıdır. Çünkü iç güvenlik hizmetlerinin içeriğinin yeniden belirlenmesi ve zaman içerisinde iç güvenlik olarak kabul edilen bazı hizmetlerin ilgili kurumlara devri, aslında daha etkin bir iç güvenlik yönetiminin ortaya çıkmasını da sağlayacaktır. Asli güvenlik hizmeti niteliğinde olmayan birtakım hizmetlerin iç güvenlik birimleri dışındaki kurumlar tarafından yerine getirilmesi ile birlikte, iç güvenlik birimleri, insan gücü, zaman ve kaynak bakımından asli güvenlik hizmetlerine daha çok yoğunlaşabilecek ve daha etkin bir hizmet sunabilecektir (Aydın, 2009:150).

6.3.6.4. İç Güvenlikte Yönetişim, Sivil Katılım, Gözetim ve Denetimin Sağlanması

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasının yollarından bir diğeri de iç güvenlik yönetiminde yönetişim, sivil katılım, gözetim ve denetim ilkelerinin benimsenmesidir. Araştırma bulgularına göre, Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde yönetişim, sivil katılım, gözetim ve denetim ilkelerinin benimsendiğini söylemek mümkün değildir. İç güvenlik alanında yönetişim ve halk katılımını valiler, suç ve suçlularla mücadelede halk katkısını ve desteğini almak; kaymakamlar, halkın hizmetlere katkı sunması ancak kurumsal yapıya ve işleyişe karışmaması; il jandarma komutanları, halkla iyi ilişkiler kurarak hizmetlerdeki başarıyı arttırmak; sahil güvenlik bölge komutanları, halkla ilişkilerin geliştirilmesi; il emniyet müdürleri ise, halkla STK’lar üzerinden diyalog kurmak olarak ifade etmişlerdir. Bu yaklaşımlar, gerçek anlamda yönetişim ve sivil katılım anlayışından uzak yaklaşımlardır.

Diğer taraftan iç güvenlik yönetiminin vatandaşlar tarafından bireysel düzeyde ya da STK’lar düzeyinde gözetim ve denetimi konusunda ise il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürleri görüş belirtmemişler, valiler ve kaymakamlar ise, konuya “temkinli” bir şekilde yaklaşarak, sivil gözetim ve denetimin STK’ların iç güvenliğin işine karışması demek olmadığını ve bir sınırının bulunması gerektiğini vurgulamışlardır.

Araştırma sonuçlarına göre iç güvenlik yönetimi aktörleri, iç güvenlik hizmetlerinde yönetişim, sivil katılım, gözetim ve denetimden uzak bir anlayışa sahiptirler. Buna karşın iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanması için iç güvenlik hizmetlerinin bu anlayış ve ilkeler çerçevesinde sunulması gerekmektedir. Bu noktada STK’lar önemli bir işleve sahiptir. Modern toplumlarda STK’lar, idarenin hukukun üstünlüğü ile kişi hak ve özgürlükleri ilkelerine bağlı olarak çalışmalarında yönlendirici, denetleyici ve hesap sorucu bir konuma sahiptirler. Hatta demokrasinin derinleşmesine koşut olarak STK’lar çeşitli katılım mekanizmaları ile devletin/idarenin yetki ve sorumluluklarını kullanmalarında etkin bir işleve sahip olabilmektedirler. Türkiye’deki STK’lar, günümüzde böyle bir role sahip

olmadıklarından, iç güvenlik alanında da yönetim, sivil katılım, gözetim ve denetim konularında idareyi zorlayıcı bir güce sahip değillerdir. Bu nedenle, iç güvenlik alanında halka hesap verebilirliğin bir aracı olan bu anlayışlar konusunda iç güvenlik aktörlerinde bir bilinç ve farkındalık oluşturmak amacıyla, UNDP'nin desteği ve Avrupa Komisyonu'nun finansmanı ile İçişleri Bakanlığı tarafından 2008-2010 ve 2010-2015 yılları arasında iki aşama şeklinde uygulanan ve sivil toplumun katılımı ile insan odaklı kamu güvenliği anlayışını hedefleyen "İç Güvenlik Sektörü'nün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi"ne benzer projelerin uygulanması yerinde olacaktır.

6.3.7.5. Toplum Destekli Güvenlik Anlayışının Uygulanması

Toplum destekli güvenlik, iç güvenlik birimleri ile toplumun suçları önlemek ve toplumun yaşam kalitesini geliştirmek amacıyla ortaklık yapması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla güvenlik güçleri ve toplum arasında ortak sorumluluğa ve toplum ile güvenlik güçlerinin farklı boyutlarda sorun çözebilmesine dayanan yapısal ve işlevsel bir uygulamadır. Toplum destekli güvenlik, sorun çözme, topluluk katılımı ve örgütsel yerleşme olmak üzere üç ilkeye dayanmaktadır. Toplum destekli güvenlik, hem yerel sorunlara çözüm üretmek üzere yerel düzeyde uygulanan ama aynı zamanda örgütsel yerleşme öngören bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım sorun çözme, yerel suçların önlenmesi ve çözümlenmesinde toplumla eşit paydaşlar olarak bütünleşmek üzerine kurgulanmıştır. Bu nedenle bir anlamda kamu-özel-gönüllü ortaklığını öngörür. Toplum destekli güvenliğin diğer bir yönü ise bu yaklaşım sonucunda polis ve halk arasındaki ilişkilerin geliştirilerek iyileştirilmesi ve polise duyulan güvenin artmasıdır. Bu bakımdan bir halkla ilişkiler stratejisi olarak da değerlendirilebilir (Şahin ve Arap, 2010: 53). Ayrıca, toplum destekli güvenlik, güvenlik birimlerinin vatandaşa etkin hizmet sunmasını, vatandaşların kendi güvenliğini ilgilendiren konulardaki kararlara ve bu kararların uygulanmasına katılmasını, güvenlik çalışanlarını daha yakından tanıyıp onlara hem destek vermelerini hem de onları kontrol etmelerini sağlayarak halka hesap verebilirliğin yolunu açar (Akdoğan, 2014: 379).

Araştırmada görüşülenler, toplum destekli güvenlik faaliyetlerini hem olumlu hem de olumsuz bir şekilde değerlendirmişlerdir. Bu faaliyetlere ilişkin en olumsuz görüşe sahip olanlar kaymakamlar, en olumlu görüşe sahip olanlar ise sahil güvenlik bölge komutanlarıdır. Olumsuz görüşe sahip olanlara göre, iç güvenlik birimleri asıl işleri olan güvenlik hizmetlerine yoğunlaşmalıdırlar, iç güvenlik hizmetlerinde halk desteği ve katılımı toplum destekli güvenlik faaliyetleri ile değil ancak suçla daha iyi mücadele edilerek sağlanır. Olumlu görüşe göre ise toplum destekli güvenlik faaliyetleri, hizmetin başından itibaren işin içine halkı da dahil ederek gerçek anlamda bir halka hesap verebilirlik sağlar, bu faaliyetler sayesinde iç güvenlik hizmetlerinde devlet ile vatandaş arasında güven tesis edilerek halka hesap verebilirliğe zemin hazırlanır.

Araştırma sonucunda toplum destekli güvenlik faaliyetlerine ilişkin iç güvenlik aktörlerinin hem olumlu hem de olumsuz düşünceye sahip olmalarının nedeni, bu faaliyetlerin Türkiye'de uygulanışı ile kuramsal temelleri arasında farklılık bulunmasıdır. Kuramda toplum destekli güvenlik faaliyetleri, topluma danışılması, toplumun içinde ve onlarla iyi ilişkiler kurularak görev yapılması, toplumun gönüllü olarak birtakım güvenlik hizmetlerine katılması, böylece yerel düzeyde iç güvenlik hizmetlerinde yönetim anlayışının benimsenmesi ile halk katılımını, gözetim ve denetimini sağlamaya yönelik çabalarla. Buna karşılık uygulamada toplum destekli güvenlik faaliyetleri, iç güvenlik birimlerine yönelik sempati oluşturulmasını amaçlayan bir halkla ilişkiler çalışmaları olmanın ötesine geçememektedir. Bu faaliyetlerin uygulanışında, iç güvenlik birimleri halkı bilgilendirmekte, halkla yakın ilişkiler kurmaya çalışmakta ve halkı desteklemektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de "toplum destekli güvenlik" faaliyetleri değil, "güvenlik destekli toplum" faaliyetleri söz konusudur. Bu durumun çözümüne yönelik olarak halihazırda toplum destekli güvenlik adı altında yapılan sosyal yardım, halka ilişkiler türünden faaliyetlere son verilmeli, trafik müfettişliği gibi gerçek anlamda iç güvenlik hizmetlerine halk katılımını sağlayacak uygulamalar çeşitlendirilerek hayata geçirilmelidir.

Araştırmanın sonunda saptanan sorun alanları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri, Tablo 6.3'te olduğu gibi özetlenebilir.

Tablo 6.3. İç Güvenlik Yönetiminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri.

Sorun Alanları	Çözüm Önerileri
İç Güvenlik Alanının Tanımlanması	- İç güvenlik alanı, yeniden tanımlanmalıdır. Bu tanımlamaya göre asli iç güvenlik hizmeti olmayan iş ve işlemler, merkezi yönetimin diğer kuruluşlarına, yerel yönetimlere ya da özel güvenlik kuruluşlarına devredilmelidir. - Ulusal güvenlik gücü olan ordu unsurları, iç güvenlik alanında; iç güvenlik unsuru olan jandarma da ulusal güvenlik alanında görevlendirilmemelidir. Ulusal güvenlik güçlerinin, iç güvenlikte görevlendirilmelerini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D ve 32/E maddeleri sivil otoriteye bağlılık esasına göre yeniden ele alınmalıdır.
İç Güvenlik Yönetiminde Teşkilatlanmada ve Hizmet Sunumunda Koordinasyon ve İşbirliği Sorunu	- Jandarma, sahil güvenlik, emniyet şeklindeki 3 teşkilatlı iç güvenlik yönetimi, bu güçlerin birbirini dengeleyen unsurlar olduğu dikkate alınarak, devam ettirilmelidir. - Kurumsal örgütlenme bakımından jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının sivil otorite olan vali ve kaymakamlara bağlılığı konusunda daha gerçekçi ve net mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır, bu kurumların askeri nitelikleri ve bağlılıkları değiştirilmelidir. Emniyet teşkilatında sivil otoriteye bağlılık konusunda ise uygulamada yaşanan sorunların çözümü için, vali ve kaymakamların bu teşkilat üzerindeki disiplin başta olmak üzere diğer yetkileri artırılmalıdır. Sivil otoriteye bağlılığın aynı zamanda halka karşı hesap verebilirliğin yolunu açan bir unsur olduğu dikkate alınmalıdır. - Jandarma, sahil güvenlik, emniyet teşkilatları arasında yaşanan koordinasyon, işbirliği ve bilgi paylaşımı sorunlarının çözümü için, vali ve kaymakamların iç güvenlik yönetiminin başı ve koordinatörü olma niteliği kanuni düzenlemeler ile pekiştirilmelidir. - Jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatlarının hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarında, bu teşkilat mensuplarına iç güvenlikle asıl sorumlunun sivil otorite olduğu bilinci verilmelidir. - İç güvenlik alanında İç Güvenlik Bakanlığı ya da Müsteşarlığı gibi yeni bir örgütlenmeye gidilmemelidir. İç güvenlikle değişimin bir unsuru olarak görülen KDGM ya kaldırılmalı ya da işlevsel hale getirilmelidir. - Ayrı bir adli kolluk teşkilatı kurulmamalıdır. Var olan teşkilatlanma düzeni içerisinde uzman kadrolar çalıştırılmalıdır.
İç Güvenlik Yönetiminde Etkinlik Sorunu	- Jandarma, sahil güvenlik ve emniyet teşkilatlarındaki çok kademeli ve birbiri ile koşutluk göstermeyen teşkilat yapıları, daha az kademeli ve birbiri ile koşut bir hale getirilmelidir. - İl sistemi örgütlenmesine uygun olmayan jandarma bölge komutanlıkları kaldırılmalıdır. - Jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında profesyonel ve uzman kadroların istihdamına ağırlık verilmelidir. - İç güvenlik personelinin yeteneğine, yeterliliğine ve uzmanlığına uygun birimlerde çalışmasını sağlayacak şekilde bir "personel istihdam sistemi" geliştirilmelidir. - İç güvenlik personelinin hizmet öncesi ve içinde yetiştirilmelerine yönelik olarak hazırlanan eğitim programları, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygıyı esas alan bir anlayışla hazırlanmalı ve bu ilkeleri personele benimsetmeyi amaçlamalıdır. - İç güvenlik personelinin motivasyonunu sağlamak için çalışma süreleri ve koşulları iyileştirilmelidir.

Tablo 6.3. İç Güvenlik Yönetiminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri (devam)

Sorun Alanları	Çözüm Önerileri
İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorunu	- İç güvenlik yönetiminde cezasızlık ve bunun yol açtığı meşruiyet sorunun çözümü için çalışanların motivasyonunu da dikkate alan "dışsal ve bağımsız bir denetim sistemi" geliştirilmelidir. - İç güvenlik yöneticilerinde ve personeline halka hesap verebilirlik, katılımcılık, şeffaflık, sivil otoriteye bağlılık ilkelerini gözetmeyi, hukukun üstünlüğü ile temel hak ve özgürlüklere saygıyı esas alan bir zihinsel dönüşüm gerçekleştirilmelidir. - İç güvenlik başta olmak üzere tüm kamu hizmetleri bakımından halka hesap verme, yaptırımı olan bir zorunluluk haline getirilmeli, buna koşut olarak kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bunun için öncelikle kurumsal korumacılığı engelleyecek şekilde, halkın kolayca başvurabileceği bir Bağımsız Şikayet Komisyonu oluşturulmalıdır. - İç güvenlik merkezinde taşraya yetki devrinde kaymakamlar dikkate alınmalıdır. Özellikle büyükşehirlerin merkezindeki ilçe kaymakamlarının iç güvenlik yönetimindeki görev ve yetkilerini tam anlamıyla kullanmaları sağlanmalı, bu konu mevzuatta ve uygulamada belirlenmelidir. . - Özel güvenlik alanının sınırları ve bu hizmetin standartları kesin bir şekilde yeniden belirlenmelidir. Özel güvenlik, iç güvenlik yönetiminin taşra makamları olan vali ve kaymakamlar tarafından etkin bir şekilde denetlenmeli, bunun için vali ve kaymakamlarda bir bilinç oluşturulmalıdır. - İç güvenlik yönetiminde, sivil katılım ve gözetim konusunda iç güvenlik aktörlerinde bir bilinç oluşturulmalıdır. Buna yönelik olarak, AB ve BM kaynakları da kullanılarak projeler geliştirilmelidir. - Toplum destekli güvenlik faaliyetlerinin uygulanması yeniden gözden geçirilmeli, bu faaliyetler, trafik müfettişliği örneğinde olduğu gibi, gerçek anlamda halk katılımını sağlayacak bir anlayışla yeniden organize edilmelidir.

7. SONUÇ ve TARTIŞMA

Güvenlik ihtiyacı, insanoğlunun var olmasından itibaren mevcut olan bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyacın tam anlamıyla karşılanması ve insanların huzur içinde yaşaması, örgütlü toplumların, bir başka deyişle devletin en önemli varlık nedenidir. Çünkü devletin vatandaşlarına sunduğu en temel hizmet alanı, güvenlik hizmetleridir. Güvenliğin sağlanamadığı bir toplumda, diğer tüm alanlarda da hizmetlerin yürütülmesi mümkün değildir.

Toplumların siyasal gelişimlerine koşut olarak tarihsel süreç içerisinde güvenlik anlayışında da değişimler yaşanmıştır. Devletin varoluşunu, güvenlik ihtiyacının karşılanması olarak gören toplum sözleşmecileri kuramcıları, devletin mutlak gücü karşısında bireysel güvenliğin sağlanmasına vurgu yapmışlardır. Buna karşılık, II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan geleneksel güvenlik anlayışında güvenlik, devlet merkezli, gücü esas alan ve askeri tehdit odaklı olarak ele alınmıştır. 11 Eylül saldırıları ve küreselleşme ile şekillenen yeni güvenlik anlayışında ise güvenlik kavramı, özgürlükler aleyhine farklı tehdit konularını kapsayacak şekilde genişleme göstermiştir. BM Kalkınma Programı'nın 1994 yılında hazırladığı İnsani Kalkınma Raporu ile başlayan süreçte ise yeni güvenlik anlayışı, insanı esas alan "insani güvenlik" yaklaşımı ile ele alınmaya başlanmıştır.

Güvenlik kavramının teorik yaklaşımındaki bu değişimin yanı sıra uygulamada zaman içerisinde ulusal güvenlik ve iç güvenlik birbirinden farklılaşmış ve birbirinden ayrı alanlar ve yapılar şeklinde örgütlendirilmiştir. Belirli bir sınır içerisinde yaşayan bir toplumun can ve mal güvenliğinin sağlanması demek olan iç güvenlik, günümüzde sivil katılım ve denetime açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu hizmeti olarak örgütlenmiştir. Gerek devletin en temel hizmet yükümlülüğü olması gerekse insanların temel hak ve özgürlükleri ile doğrudan ilgili olması nedeniyle iç güvenlik hizmetlerinin, bu hizmetlerden yararlanan halka karşı hesap verilebilir bir şekilde yerine getirilmesi günümüzde önem kazanmıştır.

Genel olarak bir kişinin ya da kurumun kendi tutum ve davranışları nedeniyle başka bir kişi ya da kuruma açıklama yapma zorunluluğu olarak tanımlanabilecek olan hesap verebilirlik, günümüz kamu yönetiminde vatandaşlar bakımından demokratik kontrol, sosyal denetim, iyi yönetim; kamu görevlileri bakımından ise kendini güvende hissetme işlevi görmektedir. Devletin görev ve faaliyet alanlarının farklılaşmasına koşut olarak farklı hesap verebilirlik türleri ortaya çıkmıştır. Geleneksel kamu yönetiminde dikey ilişki ağları ile şekillenen siyasal, yasal ve idari hesap verebilirlik sözkonusu iken, yeni kamu yönetimi anlayışında yatay ilişki çerçevesinde işleyen profesyonel hesap verebilirlik ve halka karşı hesap verebilirlik ön plana çıkmıştır.

İç güvenlik hizmetlerinin doğrudan doğruya temel hak ve özgürlükler alanı ile ilgili olması nedeniyle bu hizmetlerde halka hesap verebilirliğin sağlanması ayrıca üzerinde durulması gereken bir konudur. Türkiye'de iç güvenlik yönetimini halka hesap verebilirlik bağlamında ele alan bu çalışmada şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Her şeyden önce Türkiye'deki iç güvenlik aktörlerinin hesap verebilirlik kavramına yaklaşımlarında farklılıklar bulunmaktadır. Hesap verebilirliği valiler, daha çok siyasal, idari ve yasal hesap verebilirlik üzerinden; kaymakamlar, halka hesap verebilirlik ve profesyonel hesap verebilirlik üzerinden tanımlamışlardır. İl jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri, kurumlarındaki "hiyerarşik" yapı nedeniyle hesap verebilirlik kavramını daha çok idari ve yasal hesap verebilirlik şeklinde ifade etmişlerdir. Askeri yapısına karşın sahil güvenlik bölge komutanları ise, tıpkı kaymakamlar gibi hesap verebilirliği, halka hesap verebilirlik ve profesyonel hesap verebilirlik şeklinde tanımlamışlardır. Dolayısıyla, iç güvenlik yönetiminde ağırlıklı olarak siyasal, idari ve yasal hesap verebilirlik algısının var olduğu görülmektedir.

İç güvenlik aktörleri birbirlerinden farklı halka hesap verebilirlik anlayışlarına sahiptirler. Valiler, halka hesap verebilirliğin kamu hizmetlerini engellememesi gerektiğini, kamu hizmetinin bir gereği olmaktan çok bir zorunluluk olduğunu, ancak halkın ve kamu kurumlarının karşılıklı bir sorumluluk bilincine sahip olması halinde işlevsel olacağını düşünmektedirler. Dolayısıyla valiler, sınırlandırıcı ve koşullu bir

halka hesap verebilirlik anlayışına sahiptirler. Buna karşılık kaymakamlar halka hesap verebilirliği sadece tanımlamamışlar, aynı zamanda bunun sağlanması için gerekli mekanizmalara da örnekler vermişlerdir. İl jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri, halka hesap verebilirliğe daha teorik ve yüzeysel bir yaklaşım içerisindeyler. Sahil güvenlik bölge komutanları ise il jandarma komutanlarına ve il emniyet müdürlerine göre daha ayrıntılı bir tanımlama yapmışlardır. Özetle, halka hesap verebilirlik konusunda valiler, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri kamu kurumlarından halka doğru olan ve bilgi vermeyi esas alan bir “pasif” hesap verebilirlik yaklaşımını benimsemiş olmalarına karşılık, kaymakamlar ve sahil güvenlik bölge komutanları kamu kurumları ile halk arasında şeffaflık ve katılımı esas alan bir “aktif” hesap verebilirlik anlayışına sahiptirler. Buradan hareketle, iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik algısının, ağırlıklı olarak teorik düzeyde kaldığı, uygulamaya dönük olarak somutlaştırılamayan bir konu olduğu tespit edilmiştir.

İç güvenlik aktörlerinin “iç güvenlik” kavramını algılayışları da birbirlerinden farklıdır. Valilerin ve kaymakamların iç güvenlik tanımlamalarında “hak ve özgürlüklerinin kullanımının güvence altına alınması” ön plana çıkarılırken, il jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri iç güvenliği, “emniyet ve asayişin sağlanması” olarak tanımlamışlar, sahil güvenlik bölge komutanları ise emniyet ve asayişin sağlanması dışında terör ve afet olaylarını da iç güvenlik konusu olarak değerlendirmişlerdir. Diğer taraftan valiler, kaymakamlar ve sahil güvenlik bölge komutanları, iç güvenlik ve ulusal güvenliği tehdit bakımından birbiriyle ilişkili iki alan olarak görmüşler ancak bu iki alanın uygulamada birbirine karışmasına ve özellikle de ulusal güvenlik gücü olan askerin sivil bir alan olan iç güvenlikte kullanılmasına karşı çıkmışlardır. İl jandarma komutanları ve il emniyet müdürleri ise iç güvenlik ve ulusal güvenliği birbirlerini tamamlayan iki alan olarak değerlendirmişler ve gerektiğinde iç güvenlikte askeri birliklerden yardım istenebileceğini belirtmişlerdir. Gerçekte suç tehlikesi ve tehdidi bakımından iç güvenlik ve ulusal güvenlik karşılıklı etkileşim içinde olmakla birlikte farklı anlayışlarla şekillenen iki ayrı alandır. Günümüzde özellikle terör, kaçakçılık ve göç gibi iç güvenlik meselesi olan konuların çok hızlı bir şekilde uluslararası boyutlar kazanabildiği ve bir ulusal güvenlik meselesi haline gelebildiği görülebilmektedir. Aynı şekilde, uluslararası alanda yaşanan birtakım güvenlik sorunlarının iç güvenliği de doğrudan doğruya etkileyebildiği bir gerçektir. Ancak her ne kadar iç güvenlik ve ulusal güvenlik arasında tehditler ve suçun yayılması anlamında bir geçişkenlik olmakla birlikte, teşkilatlanma, işleyiş, görev ve yetki ile personel sistemi anlamında iç güvenlik ve ulusal güvenlik iki ayrı alandır. Bu nedenle sivil bir anlayışla teşkilatlanması ve yönetilmesi gereken iç güvenlik birimleri ile askeri niteliğe sahip, bu anlayışla teşkilatlanan ve yönetilen ulusal güvenlik birimlerinin, yani ordunun birbirlerinin alanında görev yapmamaları ve yetki kullanmamaları, demokratik ilkelere uygun bir yaklaşım olacaktır. Bu çerçevede askerin terör ve yaygın toplumsal olaylar gerekçesi ile iç güvenlik alanında görevlendirilmesi yoluna gidilmemelidir ve sınır güvenliği konusunda jandarmanın görevleri tamamıyla askeri sınır birliklerine devredilmelidir.

İç güvenlik yönetiminin teşkilatlanma ve hizmet sunumu bakımından en önemli sorunu, jandarma-sahil güvenlik-emniyet şeklindeki çok başlı örgütlenme değil sivil otoriteye bağlılık ve bunun yol açtığı iç güvenlik birimleri arasındaki koordinasyon ve işbirliği sorunudur. İç güvenlik yönetiminde jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının askeri bir yapıya, işleyişe ve bağlılığa sahip olmaları nedeniyle kurumsal düzeyde; emniyet teşkilatında ise kurumsal hiyerarşi, disiplin ve düzen anlayışının eksikliği nedeniyle uygulama düzeyinde sivil otoriteye bağlılık sorunu söz konusudur. Aslında bu durum, halka hesap verebilir, şeffaf ve etkin bir iç güvenlik yönetiminin oluşturulmasındaki en önemli engeldir. Çünkü iç güvenlik birimlerinde sivil bir anlayışın hakim olmaması ve sivil otoriteye bağlılığın tam olarak sağlanamaması, iç güvenlik yönetiminin hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ilkelerine uygun bir şekilde örgütlenmesini de önlemektedir. Bu ise özgürlük ve güvenlik dengesini gözetmesi gereken iç güvenlik yönetiminin, güvenlik adına özgürlükleri kısıtlamaya yönelik bir anlayışla hizmet yürütmesine yol açmaktadır.

İç güvenlik yönetiminde teşkilatlanma bakımından İç Güvenlik Bakanlığı ya da Müsteşarlığı gibi yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç bulunmamaktadır. Böyle bir yapılanma mevcut düzenin alt-üst olmasına, görev ve yetki dağılımında karmaşaya ve kaosa yol açacaktır. Nitekim iç güvenlik yönetiminde değişim olarak ifade edilen KDGM, iç güvenlik alanında hala etkin bir yapıya kavuşturulamamıştır. Ayrıca, yerelde Cumhuriyet Bassavcısına organik olarak bağlı, ayrı bir kurum olarak adli kolluk teşkilatının oluşturulmasına da gerek bulunmamaktadır. Adli kolluk hizmetleri, bugün olduğu gibi iç güvenlik birimleri hiyerarşisi içerisinde ancak uzmanlaşmış personel tarafından yürütülmelidir.

Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik söz konusu değildir. Kamu kurumları içerisinde halka hesap verme konusunda en fazla direnç gösteren kurumlar, iç güvenlik birimleridir. Bunun nedeni, iç güvenlik hizmetlerinin gizlilik esasına göre yürütülmesi gerektiği düşüncesidir. Gerçekten de iç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde, hizmet gereği olarak ve kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla, gizliliğin gerekli olduğu ileri sürülebilir. Ancak tüm kamu hizmetlerinde olduğu gibi iç güvenlik hizmetlerinin de halk için verildiği dikkate alındığında “gizlilik” mitinin arkasına sığınarak hesap vermeden kaçınılmamalıdır. Zaten iç güvenlikte halka hesap verebilirlik, özellikle suç ve suçluların soruşturulmasında her konunun ifşa edilmesi ya da kişi haklarının ihlal edilmesi anlamına gelmemektedir. Aksine iç güvenlik hizmetlerinin halka hesap verebilirlik esasına göre örgütlenmesi, iç güvenlik alanında gerek karar almada ve politika belirlemede gerekse yapılan faaliyetlerde, halk katılımını sağlamak, yürütülen iş ve işlemlere ilişkin doğru ve zamanında halka bilgilendirme yapmak, örgütlenme ve hizmet sunumunda şeffaf bir yaklaşıma sahip olmak, sunulan hizmetleri en uygun zamanda ve kişilik haklarına riayet ederek etkin bir şekilde yerine getirmek anlamına gelir. Bu ise aslında iç güvenlik yönetiminde zihinsel bir dönüşümü gerektirmektedir. Bu zihinsel dönüşüm, hem toplumun genelinde hem de iç güvenlik personelinde hukukun üstünlüğü ile temel hak ve özgürlükleri esas alan bir bilincin yerleştirilmesi anlamına gelmekte olup, bu sürecin en önemli aracı ise eğitimidir.

İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliği sağlamayı amaçlayan bilgi edinme hakkı ile BİMER ve ombusmanlık kurumuna başvurma yolu gibi birtakım kurumsal düzenlemeler, etkin birer halka hesap verebilirlik aracı olarak görülmemektedir. Bu yollar vatandaşlar tarafından birer şikayet yolu olarak kullanılırken, idare için gereksiz bir işlem yolu olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde halkın kamu hizmetlerine katılımını ve bu hizmetlere ilişkin bilgilendirilmesini amaçlayan stratejik planların hazırlanması ve yıllık faaliyet raporlarının kamuoyu ile paylaşılması da, kurumlar tarafından ya hiç yapılmamakta ya da halka hesap verme mantığından çok kanuni zorunluluklar nedeniyle yapılmaktadır. Dolayısıyla, iç güvenlik yönetiminde ve genel olarak kamu yönetiminde etkin bir halka hesap verebilirlik mekanizması bulunmamaktadır. İnsanların temel hak ve özgürlükleri ile doğrudan ilişkili olan iç güvenlik alanında mutlaka ayrı ve etkin bir şikayet ve bilgi edinme yolunun oluşturulması gerekmektedir.

İç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda halka hesap verebilirliğin sağlanması için güvenlik hizmetlerinin yerel düzeyde örgütlenmiş birimler tarafından sunulması önemlidir. Bu bakımdan merkezi yönetimin taşra birimleri olan valilik ve kaymakamlıklara yetki devrinde bir sorun olmadığını söylemek mümkündür. Ancak kaymakamlar, özellikle de il merkezinde görev yapan kaymakamlar, gerek mevzuat düzenlemeleri gerekse valilerin tutumu bakımından ilçelerinde iç güvenlik hizmetlerinin yürütümünde gerçek anlamda söz sahibi olamamaktadırlar. Bu durum, 5442 sayılı Kanun'un kaymakamın ilçe genel idaresinin başı ve ilçe sınırları içindeki genel ve özel kolluk teşkilatının amiri olduğu hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır. Bu nedenle, ilçe kaymakamlarının iç güvenlik yönetimindeki rolü, hem mevzuat açısından hem de uygulamada güçlendirilmelidir.

İç güvenlik hizmetlerinin yerel düzeyde örgütlenmiş birimler tarafından sunulmasının diğer bir boyutu, bu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesidir. İç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilerek yerelleştirilmesi, aslında bir rejim ve sistem sorunu olarak görülmektedir. Bu konu aynı

zamanda Türkiye'nin demokrasi düzeyi, yerel yönetimlerinin siyasal tutumları ve hizmet kapasiteleri ile de yakından ilgilidir. Çoğulcu demokrasi yerine çoğunlukçu demokrasi anlayışının egemen olması, yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında siyasal kayırmanın ve tarafgirliğin var olması, mevzuatla verilen en temel altyapı hizmetlerini dahi sunma konusunda yerel yönetimlerin yeterli kapasiteye sahip olmamaları dikkate alındığında, kısa ve orta vadede iç güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devri şeklinde bir yerelleşmenin söz konusu olamayacağı görülmektedir. Ancak uzun dönemde ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı ile toplumun demokrasi kültürünün gelişmesi ve bunun siyasal alana yansması, ayrıca özgürlük-güvenlik dengesinde güvenlik kaygılarının azalması, özgürlükler alanının genişlemesi halinde, iç güvenlik hizmetlerinin en azından bir bölümünün yerel yönetimlerce sunulması gündeme gelebilecektir.

İç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesinin diğer bir boyutu olan özel güvenlik, iç güvenlik alanının genişlemesi ile birlikte bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Ancak özel güvenlik, genel kolluk güçlerinin birer alternatifi olarak görülmemelidir. Bu nedenle özel güvenlik alanının sınırlarının mevzuatla açık ve kesin bir şekilde belirlenmesi ve bu belirlemeye göre iç güvenlik makamları olan vali ve kaymakamların özel güvenlik alanını etkin bir şekilde denetlemesi gerekmektedir. Bunun için öncelikle vali ve kaymakamlar, özel güvenlik alanının etkin denetimi konusunda bir bilince ve yaklaşıma sahip olmalıdırlar.

İç güvenlik yönetiminde yapılması gereken asıl şey, bu hizmet alanının yeniden tanımlamasıdır. Günümüzde iç güvenlik alanı olarak değerlendirilen birçok hizmet gerçekte tipik bir güvenlik hizmeti değildir. Bu nedenle iç güvenlik hizmetlerinin neler olduğu yeniden belirlenmeli, halihazırda iç güvenlik hizmeti olarak kabul edilen ancak aslında böyle olmayan hizmetler ilgili kuruluşlara devredilmelidir. Bu kapsamda konser, spor karşılaşmaları gibi etkinliklerdeki koruma ve güvenlik hizmetleri, özel güvenliğe devredilebileceği gibi, tebligat, ruhsat ve benzeri iş ve işlemler, ilgili merkezi ve yerel kurumlar tarafından yerine getirilebilir. Böylece hem iç güvenlik teşkilatlarının operasyonel gücü artacak, hem de gerek teşkilat ve personel gerekse hizmet itibarıyla vatandaşlarla karşı karşıya kalmaları ve yıpranmaları da önlenmiş olacaktır.

İç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilirliğinin sağlanması konusunda önemli bir konu da, bu hizmet alanında yönetim, sivil katılım, gözetim ve denetimin sağlanmasıdır. İç güvenlik aktörleri, yönetim ve katılımı, karar ve uygulamalara vatandaşların bireysel ya da STK düzeyinde katılımından ziyade, suç ve suçlularla mücadelede vatandaşlardan destek almak ve iyi ilişkiler kurmak olarak anlamaktadırlar. Aynı şekilde iç güvenlik aktörlerinin sivil gözetim ve denetim konusunda yeterli bir bilinç düzeyine sahip olmadıkları da görülmektedir.

Emniyet teşkilatındaki toplum destekli polislik ve jandarma teşkilatındaki toplumsal gelişime destek faaliyetleri, literatürde iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin sağlanmasının bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu faaliyetleri iç güvenlik aktörlerinin bazıları olumlu, bazıları ise olumsuz olarak değerlendirmişlerdir. Toplum destekli güvenlik faaliyetlerine ilişkin birbirine zıt bu iki yaklaşımın var olmasının nedeni, bu faaliyetlerin Türkiye'deki uygulanmasında görülen farklılaşmadır. İç güvenlik yönetiminde toplum destekli güvenlik faaliyetleri, yalnızca suç ve suçlularla mücadelede halktan bilgi alma ve onların desteğini kazanma, toplum içinde iç güvenlik birimlerine sempati toplama faaliyetleri olarak gören anlayıştan uzaklaştırılmalıdır ve bu faaliyetler ailelere yardım, çocuklara oyuncak dağıtma, gençlere çeşitli kurslar verme gibi diğer kamu kurumlarının hizmet alanlarına giren çalışmalar olmaktan çıkarılmalıdır. Bunun yerine toplum destekli güvenlik faaliyetleri, İngiltere uygulamasında olduğu gibi, halkın iç güvenlik hizmetlerinde özellikle kendini doğrudan etkileyen kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımını, doğrudan bazı iç güvenlik faaliyetlerinde görev almalarını, yürütülen hizmetler hakkında bilgi edinebilmelerini sağlayacak şekilde yeniden dizayn edilmelidir.

Sonuç olarak, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte hesap soran devlet düşüncesinden hesap veren devlet anlayışına; devlet merkezli yönetim geleneğinden, insan odaklı yönetim anlayışına geçiş söz konusu olmuştur. Bu geçiş ile birlikte, merkeziyetçi, hiyerarşik ve bürokratik örgütlenmeye dayanan ve yöneten-yönetilen

ayrımını esas alan kamu hizmeti anlayışı, yerini yerelleşmeyi ve yatay ilişkiyi temel alan bir örgütlenme modelini öngören, birlikte yönetme felsefesine dayanan, yönetim, şeffaflık, katılımcılık, halka hesap verebilirlik, etkinlik, vatandaş odaklılık gibi ilkeler çerçevesinde şekillenen bir hizmet anlayışına bırakmıştır. Kamu hizmetlerindeki bu değişime ön çok direnç gösteren alan ise, iç güvenlik yönetimidir. Bu çalışmada Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde, hesap verebilirlik algısının genel olarak siyasal, idari ve yasal hesap verebilirlik düzeyinde bulunduğu, halka hesap verebilirlik anlayışının ise tam anlamıyla var olmadığı; iç güvenlik makamları olan vali ve kaymakamlar ile iç güvenlik birimleri sorumluları olan il jandarma komutanları, sahil güvenlik bölge komutanları ve il emniyet müdürlerinin iç güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik gibi temel ilkeler ile iç güvenlik hizmetlerinde karşılaşılan sorunlar ve bunlara ilişkin çözüm önerileri bakımından farklı yaklaşımlar içerisinde bulundukları tespit edilmiştir. Aynı hizmet alanında birlikte çalışan iç güvenlik aktörlerinin bu hizmet alanına ilişkin birbirlerinden farklı yaklaşımlara sahip olmaları, hizmetlerin yürütülmesinde bağlılık, işbirliği ve koordinasyon sorunlarına yol açmaktadır. İç güvenlik hizmetlerinde karşılaşılan teşkilatlanmaya ve hizmet sunumuna ilişkin sorunların çözümü ve bu hizmetlerin şeffaf, etkin, verimli, kaliteli ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesi için iç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilirliği esas alan bir anlayışla örgütlenmesi, bu anlayışa uygun bir işleyişe kavuşturulması, en önemlisi de halka hesap verebilirlik bilincine sahip kılınması gerekmektedir. İç güvenlik yönetiminde halka hesap verme bilincinin gelişmesi ile birlikte iç güvenlik birimlerinin yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilebilecek, iç güvenlik hizmetlerinde kaynakların etkin ve verimli kullanılması sağlanacak, halkın beklenti ve taleplerine uygun bir hizmet kalitesine ulaşılabilecektir. Bu ise aslında hukukun üstünlüğüne inanan ve hak ve özgürlükleri esas alan demokratik bir iç güvenlik yönetiminin oluşturulması anlamına gelmektedir.

İç güvenlik yönetiminin halka hesap verebilirlik anlayışına sahip kılınmasının, güvenlik ve özgürlük dengesinin özgürlükler lehine olduğu bir ortamda daha fazla mümkün olduğu düşünülebilir. İç ve dış tehdit ve tehlike algısının üst düzeyde olduğu, asayiş ve terör olaylarında artışların var olduğu bir ortamda, özgürlüğü değil, güvenliği esas alan politikalar ve uygulamalar öncelik kazanacaktır. Böyle bir ortamda iç güvenlik yönetiminin halka hesap vermesinde de sorunlar ve aksamalar yaşanması kaçınılmazdır. Ancak devletin öncelikli varlık nedeninin halkın güvenliğinin sağlanması olması kadar, bu hizmetin halkın beklenti ve isteklerini dikkate alarak, hesap verme bilinci ile yürütülmesi de önemli bir konudur. Bu bakımdan aslında halka hesap verebilir olma, özellikle güvenlikçi politika ve uygulamaların yaygınlık kazandığı dönemlerde vazgeçilmez bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü halka hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin sunumu açısından kamu kurumları içerisinde bir iç düzenleyici, kamu görevlileri üzerinde ise bir iç kontrol işlevi yerine getirerek iç güvenlik hizmetlerinin etkin, demokratik esaslara uygun ve insanı odağına alan bir şekilde yürütülmesini sağlayacaktır. Bu durumun gerçekleşmesi, kutsal devlet anlayışının halen geçerli olduğu toplumumuzda zor olmakla birlikte imkansız da değildir. İç güvenlik alanında yapılacak akademik çalışmalar, zaman zaman kanunlara hesap vermede bile sorunlar yaşanan bu alanda, hem iç güvenlik aktörlerinde hem de toplumun genelinde halka hesap verme sorumluluğu düşüncesine ilişkin uygun bir zeminin oluşmasına hizmet edecektir.

KAYNAKLAR

- ABDİOĞLU, H., 2007. “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (11), ss. 79-102.
- ACARTÜRK, E. ve ÖZGÜR, H., 2004. “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, Kamu Yönetimi, Ed.: A. Yılmaz, M. Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 143-182.
- AĞAOĞULLARI, M. A., 2006. Ulus–Devlet ya da Halkın Egemenliği, İmge Kitabevi, Ankara, 379s.
- AĞIR, B. S. ve ARMAN, M. N., 2014. “Deepening of Security Conception and Violent Non-State Actors as the Challengers of Human Security”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(1), ss. 105-116.
- AKAY, H., 2009a. “EK: 2 Sahil Güvenlik Komutanlığı”, Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: A. Bayramoğlu ve A. İnsel, TESEV Yayınları, ss. 168-169.
- _____, 2009b. Türkiye’de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar, Çözümler, TESEV Yayınları, İstanbul, 32s.
- AKBULUT, İ., 1995. Emniyet Teşkilatı ve Görevleri, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul, 284s.
- AKDENİZ, M., 2009. Polis Meslek Hukuku ve Mevzuatı, Murat Eğitim Yayınları, İstanbul, 1088s.
- AKDOĞAN, H., 2014. “Yeni Kamu Hizmeti Anlayışının Güvenlik Yönetiminde Uygulama Alanları”, TİD, (478), ss. 359-380.
- AKGÜNER, T., 1983. 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 272s.
- AKINCI, M., 1999. Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, Ankara, 399s.
- AKKAŞ, N., 2003. “Jandarma Teşkilatına İlişkin Genel Bilgiler”, Jandarmanın Görev ve Yetkileri, Ed.: A. Z. Özgür, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, ss. 61-85.
- AKMAN, N., 1991. Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 203s.
- AKPINAR, M., 2011a. “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 16 (2), ss. 235-261.
- _____, 2011b. “Türkiye’de İl Düzeyinde Güvenlik Aktörleri Arasındaki İlişkiler”, www.e-akademi.org, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, (116), ss. 1-19.
- AKSOY, M. 2009. “Jandarma”, Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: A. Bayramoğlu ve A. İnsel, TESEV Yayınları, ss. 213-229.
- AKSU, M. ve TURHAN, F., 2012. “Yeni Tehditler, Güvenliğin Genişleme Boyutları ve İnsani Güvenlik”, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 4(2), ss. 69-80.
- AKTAN, C. C., DİLEYİCİ, D., AĞCAKAYA, S., 2006. “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed.: C. C. Aktan, D. Dileyici, İ. Y. Vural, Seçkin Yayınları, Ankara, 184s.

- ALAÇ, A. E., 2009. “Türk Polis Teşkilatında İnsan Kaynakları Yönetiminde İş Analizlerinin İşe Alma ve Eğitim Müfredatlarının Oluşturulmasındaki Önemi”, Polis Bilimleri Dergisi, 12(4), ss. 75-94.
- ALAÇ, A.E. ve BALCI, F., 2012. “Türk Polis Eğitimi”, Polis Eğitim Sistemleri, Ed.: A. Kaptı ve S. Gültekin, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, ss. 19-63.
- ALKIN, K. ve GÜRLESEL, C. F., 2004. “Dünya Ekonomisine Yönelik Global Tehditler: Dünyada Güvenlik ve Tehdit Kavramının Evrimi ve Global Güvenlik İçinde Ulusal Güvenlik Perspektifi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi, (6), ss. 9-34.
- ALİEFENDİOĞLU, Y., 2001. “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, Ankara Barosu Dergisi, (2001/2), ss. 29-68.
- ALPAR, G., 2013. “Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmanın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 2(1), ss. 79-106.
- ALTUNDAŞ, O., 2013. “Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişim”, TİD, (476), ss. 415-438.
- ARCAGÖK, M. S. ve ERÜZ, E., 2006. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, 506s.
- ARCHBOLD, C. A., 2004. Police Accountability, Risk Management and Legal Advising, LFB Scholarly Publishing, New York, 178s.
- ARIKOĞA, E., 2007. “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Nobel Yayınları, İstanbul, ss. 42-70.
- ARSLAN, Z., 2006a. “Güvenlik Bürokrasisinde Demokratik/Sivil Denetim”, İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Denetim ve Gözetimi Projesi Seminer Notları, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 20s.
- _____, 2006b. “11 Eylül Sonrası Yeni Güvenlik Anlayışı, İnsan Hakları ve Demokratik Kolluk”, Polis Bilimleri Dergisi, 8(2), ss. 121-136.
- _____, 2008. “Güvenlik ve İnsan Hakları Arasındaki Kırılgan Denge”, Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Ed.: Ü. Cizre ve İ. Cerrah, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, ss. 25-42.
- ATAMAN, T., 1997. “Ombudsman ve Temiz Toplum”, Yeni Türkiye-Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 3(14), ss. 779-789.
- ATAY, C., 1999. Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, İstanbul, 365s.
- ATILGAN, M. ve IŞIK, S., 2011. Cezasızlık Zırhını Aşmak: Türkiye’de Güvenlik Güçleri ve Hak İhlalleri, TESEV Yayınları, İstanbul, 85s.
- AVŞAR, B., Z., Yayın Yılı Yok. Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 163s.
- AYAYDIN, C., 2004. “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Erden Kuntalp’e Armağan, II, ss. 113-269.
- AYDIN, A. H., 1996. Polis Meslek Hukuku, Doğu Matbaası, Ankara, 144s.
- _____, 1997. Police Organisation and Legitimacy, Avebury, Aldershot, 206s.
- _____, 2000a. “İnsan Hakları Açısından Polisin Güç Kullanma Yetkisinin Meşruiyeti”, Yirmibirinci Yüzyılda Polis, Ed.: İ. Cerrah, E. Semiz, Sibel Matbaası, Ankara, ss. 131-151.
- _____, 2000b. “Polisin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim”, TİD, (472), ss. 143-162.

- _____, 2001. “Postmodern Toplumda Polisin İşlevi”, Türkiye’de Suç ve Polislik, Ed: İ. Cerrah ve E. Semiz, Güner Matbaacılık, Ankara, ss. 73-88.
- _____, 2002a. “Meşruiyet ve Polis”, Türkiye’de Devlet Toplum ve Polis, Ed.: H.H. Çevik ve T. Göksu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 91-112.
- _____, 2002b. “Özel Güvenlik Teşkilatı Kuruluşu, Görevleri, Yetkileri”, Polis Bilimleri Dergisi, 4(1-2), ss. 123-136.
- _____, 2003. “Polisin Güncel Sorunları Bir Neden Sonuç Analizi”, Polis Bilimleri Dergisi, 5(3-4), ss. 1-12.
- _____, 2006. Kamu Yönetimi ve Polis, Gazi Kitabevi, Ankara, 349s.
- _____, 2009. “Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme”, Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Ed.: V. K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 131-154.
- _____, 2010. Yönetim Bilimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 264.
- _____, 2012. Kahramanmaraş’tan Gündeme Dair, Sakınma Ofset, K. Maraş, 209s.
- _____, 2015. Türk Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 328s.
- AYDIN, A. H. ve AKÇAY, O., 2007. “Polis Yönetimi ve Uygulamalarında Karar Verme Süreci”, K. Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4(1-2), ss. 111-125.
- AYDIN, B. H., 2014. “Kamu Düzeni ve İdari Kolluk”, Çağın Polisi Dergisi, (148), ss. 2-5.
- AYDIN, İ., 2012. Yönetişel, Mesleki ve Örgütsel Etik, Pegem Akademik Yayınları, Ankara, 228s.
- AYDINLI, E., 2003. “Küreselleşme ve Güvenlik: Teorik Yaklaşımlar”, Avrasya Dosyası, 9(2), ss. 36-50.
- AYTAR, V., 2009. “Sivil Aktörleri Güçlendirmek ve Türkiye’de Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi”, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkanlar, Ed.: V. Aytar ve Y. Ensaroğlu, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 7-12.
- BAHARÇİÇEK, A. ve İNAN, C. E., 2013. “Dış Politika’nın Belirlenmesinde Ulusal Güvenlik Algısının Rolü”, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 4(1), ss. 101-120.
- BALCI, A., 2005. “Bürokrasi–Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı”, Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, 23(1), ss. 313-338.
- _____, 2013. “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed.: A. Nohutçu, A. Balcı, N. K. Öztürk, B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 155-179.
- BALDWIN, D. A., 1997. “The Concept Of Security”, Review of International Studies, 23(1), ss. 5–26.
- BALKAN, C., 2006. Soğuk Savaş Sonrasında Türkiye’nin Ulusal Güvenlik Sorunları, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 352s.
- BALKAN, E. ve YILMAZ, A. M., 2013. “Sahil Güvenliğin Görevleri ile Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi”, TİD, (477), ss. 205-221.
- BALTA, E., YÜKSEL, M., ACAR, Y., Yayın Yılı Yok. Geçici Köy Koruculuğu ve Çözüm Süreci Nihai Rapor, Süreç Araştırma Merkezi Yayınları, İstanbul, 97s.
- BALZACQ, T. ve ENSAROĞLU, Y., 2008. İnsan Hakları ve Güvenlik: Türkiye, İngiltere ve Fransa, TESEV Yayınları, 32s.
- BARBAK, A., 2015. “Güvenlik Sektörü Reformu: Devletin Meşru Güç Kullanma Tekelinin Terki ve Küresel Güvenlik Yönetişimi ile Bütünleşme”, Akademik Bakış Dergisi, (48), ss. 426-444.
- BAŞ, H., 2005. “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Türkiye Mali Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Ed.:

- S. Sezgin, S. Yaraşır, F. Deyneli, E. Teke, Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, ss. 400-416.
- BAYDAR, T., 2005. "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", TİD, (449), ss. 47-74.
- BAYLIS, J., 2008. "Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı", Uluslararası İlişkiler Dergisi, 5(18), ss. 69-85.
- BERİŞ, H. E., 2015. "Kamu Düzeni, Güvenlik ve Demokratikleşme", Güvenlik Çalışmaları Dergisi, 17(1), ss. 1-17.
- BERKSOY, B., 2013. Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları, TESEV Yayınları, İstanbul, 68s.
- BEŞE, E. 2006a. "Geçici Köy Korucuları", Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 134-143.
- _____, 2006b. "Özel Harekat Daire Başkanlığı", Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 114-123.
- BİLGİÇ, V. K., 2005. Yönetim ve Güvenlik Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 196s.
- _____, 2008. "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Ed.: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Çoşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 27-46.
- BİLGİÇ, V. K. ve KARAKAYA, M., 2002. "Türk Polis Teşkilatının Tarihi Gelişimi", Polis Bilimleri Dergisi, 4(1-2), ss. 171-186.
- BİLGİN, K. U., 2007. "Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık 'Performans Yönetimi'", Sayıştay Dergisi, (65), 145. Yıl Özel Sayısı, ss. 53-87.
- BİLGİN, P., 2008. "Dünya Literatürü ve Uygulamasında Güvenlik Sektörü: 'Devlet Merkezli' Güvenlikten 'Yurttaş-Merkezli' Güvenliğe Doğru mu? 'Yeni Güvenlik'", Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Ed.: Ü. Cizre ve İ. Cerrah, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 43-61.
- BİRİCİKOĞLU, H. ve GÜLENER, S., 2008. "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", TİD, ss. 203-224.
- BİRİNCİ, A., 1999. "Emniyet Teşkilatında İlkler", Polis Bilimleri Dergisi, 1(3), ss. 9-16.
- BİRKÖK, C., 2000. "Poliste Çatışma ve Stres Yönetimi", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, ss. 1-9, www.insanbilimleri.com (10.10.2014).
- BOOTH, K., 2003. "Güvenlik ve Özgürleş(tir)me", Avrasya Dosyası, 9(2), Ankara, ss. 51-70.
- BOVENS, M., 2005. "Public Accountability", The Oxford Handbook of Public Management, Ed.: E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollit, Oxford University Press, New York, ss. 182-208.
- BOWLING, B., PARMAR, A., PHILLIPS, C., 2008. "Policing Minority Ethnic Communities", Handbook of Policing, Ed.: T. Newburn, Willan Publishing, Devon, UK, ss. 611-641.
- BOZKURT, E. ve KANAT, S., 2007. Uluslararası Toplum Paradoksu: Terörizm, İnsan Hakları, Güvenlik ve 11 Eylül Sonrası Meydana Gelen Değişiklikler, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 206s.
- BOZKURT, Ö., TURGAY, E., SÖZEN, S., 2008. Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, No: 342, Ankara, 315s.

- BRAUCH, H. G., 2008. "Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü", Uluslararası İlişkiler Dergisi, 5(18), ss. 1-47.
- BUZAN, B. ve HANSEN, L., 2009. The Evolution of International Security Studies, Cambridge University Press, New York, 384s.
- CAN, B., 2010. "Kolluk Güçleri Denetimi Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu", TİD, (469), ss. 51-61.
- CANAN, F., 2004. "Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi", TİD, (144), ss. 63-73.
- CENDON, A. B., 2004. Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments, 61s., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>, (13.08.2013).
- CERRAH, İ., 1997. "Toplumsal Olaylar ve Çevik Kuvvet Eğitimi", Amme İdaresi Dergisi, 30(3), ss. 135-149.
- _____, 1998. "Güvenlik Hizmetleri ve Demokratikleşme: Demokratikleşmenin Güvenlik Hizmetlerine Yansımasında İngiltere Örneği ve Türk Polisinin Çağdaş Yapılanması İçin Alınabilecek Dersler, Polis Bilimleri Dergisi, 1(2), ss. 55-71.
- _____, 2000a. "Güvenlik Hizmetlerine Sivil Katılım ve Sapma Davranışı", Polis Bilimleri Dergisi, 2(7-8), ss. 111-134.
- _____, 2000b. "Uluslararası İzlenimler Işığında Polis Eğitiminin Geleceği", 21. Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar, Çağdaş Yaklaşımlar, Sibel Matbaası, Ankara, ss. 3-33.
- _____, 2006a. "Güvenlik Sektörünün 'Sivil Gözetimi'", İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Denetim ve Gözetimi Projesi-Seminer Notları, Kızılcahamam, ss. 5-15.
- _____, 2006b. "İç Güvenlik Sektöründe 'Zihinsel Modernizasyon' ve Demokratik Gözetim", İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Denetim ve Gözetimi Projesi-Seminer Notları, Kızılcahamam, ss. 1-20.
- _____, 2006c. "Polis", Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 82-95.
- _____, 2008a. Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye'de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-3, TESEV Yayınları, İstanbul, 104s.
- _____, 2008b. "İç Güvenlik Sektöründe Zihinsel Modernizasyon ve Demokratik Gözetim", Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Ed.: Ü. Cizre ve İ. Cerrah, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 73-100.
- _____, 2011. Demokratik Toplumlarda İçgüvenlik, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 352s.
- CHS, 2003. Human Security Now: Final Report, New York, 159s.
- CİZRE, Ü., 2006a. "Giriş Ya Da 'İtaat' Kültürü Yerine Bilimsel 'İtiraf' ve 'İtiraz'", Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 8-11.
- _____, 2006b. "Sunuş", Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya, Ed.: V. Aytar, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-1, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 10-11.

- ÇAĞLAR, A., 1999. "Polis ve Polisliğin Ortaya Çıkışı", Polis Bilimleri Dergisi, 1(4), ss. 121-132.
- ÇALI, H. H., 2003. Polisiye Olaylar (Suçlar) Nasıl Çözülür? Adım Adım Dedektiflik, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 160s.
- ÇAPAR, E., 2013. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetimi ve Terörle Mücadele, Adalet Yayınevi, Ankara, 354s.
- ÇAPAR, S., 2008. "Avrupa Ülkelerinde Polisin Hesap Verebilirliği, İdarecinin Sesi Dergisi, (130), ss. 124-130.
- ÇEÇEN, A., 2005. "Türkiye’nin Güvenliği", Uluslararası Çatışma Alanları ve Türkiye’nin Güvenliği, Ed.: G. G. Kona, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, ss. 105-127.
- ÇEVİK, H. H., 1998. "Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu", TİD, (418), ss. 109-122.
- _____, 2007. Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 351s.
- _____, 2010. Kamu Yönetimi Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 247s.
- _____, 2014. "Türk İdare Yapısının Toplumsal Olay Yönetimine Yansımaları", Toplumsal Olay Yönetiminde Özgürlük-Güvenlik Dengesi, Ed.: H. Öksüz, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, ss. 16-41.
- ÇEVİK, H. H. ve GÖKSU, T., 2007. Güvenlik Personeli İçin Polis-Halk İlişkileri Güvenlikte İletişim, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 177s.
- ÇEVİK, H. H., GÖKSU, T., BİLGİÇ V. K., KARAKAYA, M., SEYHAN, K., GÜL, S. K., 2008. Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 160s.
- ÇEVİKBAŞ, R., 2006. "Yönetimde Etik ve Yozlaşma", Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, 20(1), ss. 265-289.
- ÇINAR, B., 1997. Devlet Güvenliği, İstihbarat ve Terör, SAM Yayınları, Ankara, 323s.
- ÇOLAK, N. İ., 2005. "Genel Kolluk ve Özel Güvenlik İlişkileri", II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu, Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü Bugünü ve Yarını, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, Kocaeli, ss. 52-63.
- ÇUKURÇAYIR, M. A., 2003. "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", Çağdaş Kamu Yönetimi 1, Ed.: M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 259-276.
- ÇUKURÇAYIR, M. A. ve SİPAHİ, E. B., 2003. "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", Sayıştay Dergisi, (50-51), ss. 35-66.
- ÇUKURÇAYIR, M. A., ÖZER, M. A., TURGUT K., 2012. "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları", Sayıştay Dergisi, (86), ss. 1-25.
- DALDA, Y. V., "Genel Kolluk-Özel Güvenlik İlişki ve İşbirliği", Özel Güvenlik Dünyası, www.ozelguvenlikdunyasi.com/genel-kolluk-ozel-guvenlik-iliski-ve-isbirligi1-bolum.html, (10.08.2011).
- _____, 2014. "Türkiye’de Özel Güvenlik Mevzuatı" Sunumu, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II-25 Haziran 2014 İzmir Toplantısı, İzmir, 21s.
- DARBISHIRE, H., 2010. "Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?", World Bank Institute, Governance Working Paper Series, 51s.
- DEDEOĞLU, B., 2008. Uluslararası Güvenlik ve Strateji, YeniYüzyıl Yayınları, İstanbul, 295s.

- DEMİROL, D., 2014. “Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme”, Sayıştay Dergisi, (92), ss. 65-91.
- DEMPSEY, J. S., 2011. Introduction to Private Security, Wadsworth Cengage Learning, USA, 464s.
- DENK, N., 2000. 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’nin Jeopolitik Durumu ve Jeostratejik Öneminin Yeniden Belirlenmesi, Harp Akademileri Komutanlığı Yayınevi, İstanbul, 231s.
- DERDİMAN, R. C., 2007. Polis Yönetimi ve Hukuku, Nobel Yayınları, Ankara, 522s.
- _____, 2010. Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 341s.
- DIAMANDOUROS, P. N., 2014. “Democracy, Rule Of Law, and Ombudsman”, Ombudsman Akademik- Kamu Denetçiliği Kurumu Dergisi, (1), ss. 31-43.
- DILLARD, J., ve BROWN, J., 2014. “Taking Pluralism Seriously Within An Ethic Of Accountability”, Accounting For The Public Interest Perspectives On Accountability, Professionalism and Role in Society, Ed.: S. Mitz, Springer Dordrecht Heidelberg, New York, ss. 75-90.
- DPT, 2001. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı–Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 64s.
- _____, 2006. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara, 56s.
- _____, 2007a. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara, 121s.
- _____, 2007b. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 52s.
- DURAN, L., 1982. İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 516s.
- DÜNDAR, A. N., 1996. “İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Polis Dergisi, 2(6),ss. 5-10.
- _____, 1998. Açıklamalı-İçtihatlı-Örnek Uygulamalı Emniyet Teşkilatı ve Hizmetleri, Yiğit Ofset, Ankara, 476s.
- EBRAHİM, A., 2003. “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, World Development, (31), ss. 813-829.
- _____, 2005. “Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 34(1), ss. 56–87.
- EKEN, M., 2005. Yönetimde Şeffaflık Teori ve Uygulama, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 242s.
- EMSEN, O. S. ve DEĞER, M. K., 2004. “Turizm Üzerine Terörizmin Etkileri: 1984-2001, Türkiye Deneyimi”, Akdeniz İİBF Dergisi, (VII), ss. 67-83.
- ERAT, V., 2013. “Kamu Görevlisi Kavramı Açısından Geçici Köy Korucuları”, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, 28(1), ss. 169-196.
- ERGUT, F., 2012. Modern Devlet ve Polis-Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Toplumsal Denetimin Diyalektiği, İletişim Yayınları, İstanbul, 400s.
- ERGÜL, E., 2008. Küresel Köyde Suç ve Adalet, Adalet Yayınevi, Ankara, 168s.
- _____, 2012. “Yeni Güvenlik Anlayışı Kapsamında Birleşmiş Milletlerin Rolü ve Uygulamaları”, Teoriler Işığında Güvenlik, Savaş, Barış ve Çatışma Çözümleri, Ed.: A. Sandıklı, Bilgesam Yayınları, İstanbul, ss. 164-208.
- ERHAN, Ç., 2001. “ABD’nin Ulusal Güvenlik Anlayışı”, Ankara SBF Dergisi, 56(4), ss. 77-93.
- ERJEM, Y., 2005. “Trafik Sisteminin İşleyişi ve Trafik Kazaları Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma”, Polis ve Sosyal Bilimler Dergisi, 3(1), ss. 69-94.

- ERTÜRK, K. Ö. ve BULUT, M., 2012. "Proaktif Halkla İlişkiler Faaliyeti Olarak Jandarma Hizmeti", *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 1(1), ss. 95-118.
- ERYILMAZ, B., 1997. *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 214s.
- _____, 2004. "Kamu Yönetiminde Değişim", II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.
- _____, 2010. *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul, 276s.
- _____, 2011. "Temel Kavramlar", *Kamu Yönetimi*, Ed.: S. Sözen, Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2145, Eskişehir, ss. 2-30.
- ERYILMAZ, B. ve BİRİCİKOĞLU, H., 2011. "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), ss.19-45.
- ERYILMAZ, M., B., 2006a. "Demokratik Ülkelerde Kolluk Güçleri Arasında Yetki ve Görev Alanı Paylaşımı: Türkiye Örneği", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (64), ss. 179-188.
- _____, 2006b. "Özel Güvenlik", *Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss.124-133.
- _____, 2009. *İnsan Hakları Prensipleri Işığında Kolluk Uygulamalarının Denetimi*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 140s.
- FAUPIN, A., 2008. "Güvenliği Sağlamak: İşbölümü, Silahlı Kuvvetler, Jandarma, Polis", *Güvenlik Sektörü Yönetimi: Türkiye ve Avrupa*, Ed.: Ü. Cizre ve İ.Cerrah, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 116-128.
- FINDIKLI, R., 1993. *İngiliz Polis Teşkilatı*, Akid Yayıncılık, Ankara, 152s.
- _____, 2009. *İdare Hukuku*, Selim Kitabevi, Ankara, 377s.
- FLORINI, A. M., 1999. *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency*, Paper Prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington DC, 40s.
- GASPAR, R., 2014. "Birleşik Krallık'ta Polis Faaliyetleri Stratejisinin Tasarım ve Üretimi" Sunumu, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II-25 Haziran 2014 İzmir Toplantısı, İzmir, 13s.
- GEDİKOĞLU, T., 2012. "Yükseköğretimde Hesap Verebilirlik", *Yükseköğretim Dergisi*, 2(3), ss. 142-150.
- GELERİ, A., 2003. "Karşılaştırmalı Polis Sistemleri", *Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik*, Ed.: T. G. İçli ve F. Karaosmanoğlu, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 29-56.
- _____, 2013. "Kamu Düzeni ve Güvenliği: Polislik", *Suç Sosyolojisi*, Ed.: A. Geleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, ss. 24-50.
- GİRİTLİ, B., BİLGİN, P., AKGÜNER, T., 2008. *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 1102s.
- GLEIZAL, J. J., DOMENACH, J. G., JOURNES C., 2000. *Batı Demokrasilerinde Polis*, Çev.: M. Kandemir, Temiz Yayınları, Ankara, 366s.
- GOETZ, A. M. ve GOVENZA, J., 2001. *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*, Institute of Development Studies, Sussex, England, 65 s.
- GÖKÇE E. ve SEMİZ, E., 2000. "Toplumsal Olaylar ve Polisin Davranış Şekilleri", *Yirmibirinci Yüzyılda Polis-Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed.: İ. Cerrah ve E. Semiz, Sibel Matbaası, Ankara, ss. 53-87.

- GÖKKAYA, S., 2011. "Toplum Destekli Polislik", Suçla Mücadelede Çağdaş Yaklaşımlar Toplum Destekli Polislik Teori ve Uygulamaları, Ed.: M. Karakaya, S. Gültekin, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, ss. 125-130.
- GÖKSU, T., 2002. "Türkiye’de Yönetim Anlayışı ve Polis Davranışı", Türkiye’de Devlet, Toplum ve Polis, Ed.: H.H Çevik ve T. Göksu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 22-38.
- GÖKSU T., ÇEVİK, H. H., FİLİZ, O., GÜL, S. K., 2011. Güvenlik Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 344s.
- GÖKÜŞ, M., 2010. "Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı", Yönetişim Kuram, Boyutlar, Uygulama, Ed: M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. E. Uğuz, Çizgi Kitabevi, ss. 585-615.
- GÖNEN, Z., BERKSOY, B., BAŞER, Z., UÇUM, M., 2013. Polis Yasalarının Ruhu: Mevzuatta Söylemler, Araçlar ve Zihniyet, TESEV Yayınları, İstanbul, 90s.
- GÖREN, İ., 2000. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, TESEV Yayınları, ss. 79–178.
- GÖZE, A., 2000. Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul, 694s.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., 2013. Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Ankara, 366s.
- _____, 2014. Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 523s.
- GÖZÜBÜYÜK A. Ş., ve TAN, T., 2013. İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi Ankara, 1037s.
- GÖZLER, K., 2005. İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa, 672s.
- _____, 2011. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 973s.
- GRUDÉ, C., 2008. "Demokratik Fransa’da Jandarma: Tarih, İşbölümü ve Yasalar", Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Ed.: Ü. Cizre ve İ. Cerrah, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 129-133.
- GÜL, K., 2008. "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", Polis Bilimleri Dergisi, 10(4), ss.71-94.
- GÜLER, B. A., 2003. "Devlette Reform", Mimarlık Dergisi, Mart 2003 Eki-Ayrı Basım, ss. 26.
- GÜLTEKİN, S. ve GÜLTEKİN, R., 2011. "Toplum Destekli Polislik: Sorun mu Çözüm mü?", TİD, (470), ss. 93-112.
- GÜNDAY, M., 2005. İdare Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 298s.
- _____, 2013. İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 654s.
- GÜNDOĞAN, K., KOÇ, C., ÖZBUDAK, C., 2007. Kolluk Hukuku-Kolluğun (Jandarma ve Polisin) Önleyici ve Adli Görevleri, Kartal Yayınevi, Ankara, 1040s.
- GÜNEŞ, A. F., 2008. "İç Güvenliği Sağlamak Huzuru Korumak", İdarecinin Sesi Dergisi, (130), ss.110-116.
- GÜNEY, M., S., 2011. "Türkiye’de İç Güvenlik Bürokrasisi", Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, , Ankara, 118s.
- GÜZELSARI, S., 2004. "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, Ed: K. Öktem ve U. Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara, ss. 85-137.

- HALL, A. T., 2005. Accountability in Organizations: An Examination of Antecedents and Consequences, Doctoral Dissertation, The Florida State University College of Business, 119s.
- HASPOLAT, E., 2006. "Devlet-Güvenlik İlişkisinin Değişen İçeriği: Dünyada ve Türkiye’de Özel Güvenlik", Eğitim Bilim Toplum Dergisi, 4 (13), ss. 60-79.
- HESS, K. M., 2009. Introduction to Private Security, Wadsworth Cengage Learning, Belmont-USA, 547s.
- HOBBS, T., 1995. Leviathan, Çev.: S. Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 495s.
- HUGHES, O. E., 2003. Public Management and Administration: An Introduction, Palgrave Macmillan, New York, 303s.
- IŞIK, M., TARHAN, M. A., AKILLI, M., ÖZKAN, B., 2005. "Adli Kolluk Olarak Gümrük Muhafaza Teşkilatı", Gümrük Dünyası Dergisi, (47), ss. 13-18.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, 1947. Birinci İdareciler Kongresi, Akın Matbaası, Ankara, 482s.
- _____, 1966. İkinci İdareciler Kongresi, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 204s.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI EGM, 2001. Emniyet Müdürü APK Uzmanlarının Gözüyle Emniyet Teşkilatının Sorunları ve Çözüm Önerileri, APK Daire Başkanlığı Yayınları, Ankara, 79s.
- _____, 2009. Emniyet Genel Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Hizmet Standardı ve Uygulamaları, Asayiş Daire Başkanlığı Yayını, Ankara, 496s.
- _____, 2013. 2012 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 98s.
- _____, 2014. 2013 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 69s.
- _____, 2015. 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 78s.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI İLLER İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, 2010. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi Kolluk Güçlerinin Sivil Denetimi Vali ve Kaymakamlar El Kitabı, Anıt Matbaası, Ankara, 153s.
- İSLAMOĞLU, A. H., 2009. Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, Beta Basım, İstanbul, 314s.
- İSO, 2001. Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul, 53s.
- İŞYAR, Ö. G., 2008. "Günümüzde Uluslararası Güvenlik Stratejileri: Kavramsal Çerçeve ve Uygulama", Akademik Bakış Dergisi, 2(3), ss. 1-42.
- İYİM, G. D., MEYDAN, N., YAPAL, F., 1996. Çarşı ve Mahalle Bekçileri, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 96s.
- JONES, T., 2008. "The Accountability of Policing", The Handbook of Policing, Ed.: Tim Newburn, Willan Publishing, Devon-UK, ss. 693-724.
- KANDEMİR, S., 2008. "Daha Fazla Özgürlük İçin Özel Güvenlik", Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Ed.: Ü. Cizre ve İ. Cerrah, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 68-72.
- KARABULUT, B., 2009. "Küreselleşme Sürecinde Güvenlik Alanında Değişimler: Karadeniz’in Güvenliğini Yeniden Düşünmek", Karadeniz Araştırmaları Dergisi, 6(23), ss. 1-11.
- _____, 2011. Güvenlik: Küreselleşme Sürecinde Güvenliği Yeniden Düşünmek, Barış Yayınları, Ankara, 296s.
- KARACA, H. ve ÜLKEMEN, S., 2012. "ABD, İngiliz ve Türk Polisindeki Terfi Kriterlerinin Karşılaştırılması", Polis Bilimleri Dergisi, 14(3), ss. 27-44.
- KARAÇOR, S. ve OLTULU, A., 2011. "Demokrasi ve Yönetişim Boyutu İle Yeni KamuYönetimi Anlayışı", Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 16(22), ss. 403-418.

- KARAKURT, B. ve BAL, C., 2013. "Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi", 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, Gaziantep, ss. 391-408.
- KARAMAN, Ö., 2006. "Demokratik Ülkelerde Polis ve Jandarma Temel Eğitimi: Türkiye Örneği", Polis Bilimleri Dergisi, 8(2), ss.1-20.
- KARAMAN Ö. ve SEYHAN, K., 2001. "Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri", Polis Bilimleri Dergisi, 3(3-4), ss. 149-174.
- KARAOSMANOĞLU, F., 2003. "Türkiye'nin İç ve Dış Güvenliği: AĞIT ve Azınlık Hakları Perspektifinden Bakış", Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik, Ed.: F. Karaosmanoğlu ve T. G. İçli, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 135-148.
- _____, 2010. Küreselleşme Perspektifinden İç Güvenlik ve Sivil Denetim, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 161s.
- _____, 2012. İnsan Hakları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 328s.
- KARASAR, N., 2012. Bilimsel Araştırma Yöntemi, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 292s.
- KAVGACI, H. İ., 1997. Demokratik Polislik: Temel Yaklaşımlar, Maset Matbaacılık, Ankara, 160s.
- KAYA, E., 2003. Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, İlke Yayınevi, Ankara, 303s.
- KAYGUSUZ, Ö., 2007. "Küreselleşme ve Ulusal Güvenlik Devleti: Geri Dönüş Mümkün mü?", Mülkiye Dergisi, 31(255), ss. 137-153.
- KAYPAK, Ş., 2011. "Kent Güvenliğinde Yeni Açılımlar: Toplum Destekli Polislik", Suçla Mücadelede Çağdaş Yaklaşımlar Toplum Destekli Polislik Teori ve Uygulamaları, Ed: M. Karakaya ve S. Gültekin, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, ss.43-71.
- KDGM, 2013. Stratejik Plan 2013-2017, Ankara, 56s.
- _____, 2014a. 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu, Ankara, 33s.
- _____, 2014b. 2014 Yılı Performans Programı, Ankara, 68s.
- KESİM, E., 2005. "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya, ss. 269-281.
- KESİM, H. K., ve PETEK, A., 2005, Avrupa Komisyonu'na Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi, Ammeİdaresi Dergisi, 38 (4), ss.39-58.
- KILAVUZ, R. ve YILMAZ, A., 2004. "Etik Olgusunun Analitik İncelemesi ve Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Yönlendiricileri Üzerine Notlar", Kamu Yönetimi, Ed.: A. Yılmaz ve M. Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 81-96.
- KIRCHNER, E. ve SPERLING, J., 2007. EU Security Governance, Manchester University Press, UK, 280s.
- KIRMIZIDAĞ, N., 2015. Polis ve Toplum: Türkiye'de Polise Güven Araştırması, TESEV Yayınları, İstanbul, 115s.
- KIZILKAYA, A. ve SÖNMEZ, N., 2002. "Geçmişten Günümüze Güvenlik İhtiyacı ve Türk Polis Teşkilatı", Çağın Polisi Dergisi, (17), ss. 18-22.
- KÖKSAL, C., 2014. "Türkiye'nin İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Görev, Yetki ve Sorumluluklarının Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi", Doktora Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetim Anabilim Dalı, Ankara, 201s.
- KÖKSOY, F., 2011. "Demokratik Sistemler ve İç Güvenlik Yapılanmalarının Karşılaştırılması: ABD, Fransa ve Türkiye Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Polis

- Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Uluslararası Güvenlik Anabilim Dalı, Ankara, 179s.
- KÖSE, H. Ö., 1999. "Denetim ve Demokrasi", Sayıştay Dergisi, (33), ss. 62-85.
- KÖSEOĞLU, Ö., 2007. "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", Kamu Yönetimi Yazıları, Ed: B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 309-338.
- KRAINES, G., 2001. Accountability Leadership How to Strengthen Productivity Through Sound Managerial Leadership, The Career Press, NJ- USA, 221s.
- KUNTER N. ve YENİSEY, F., 1998. Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 1946s.
- KURBAN, D., 2009. "Bir Güvenlik Politikası Olarak Koruculuk Sistemi", Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: A. Bayramoğlu ve A. İnsel, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 253-259.
- KUYAKSİL, A., 2012. "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış", II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, ss.437-455.
- KUYAKSİL, A. ve TİYEK, M., 2003. "Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik", Polis Bilimleri Dergisi, 5(2), ss. 65-93.
- KUZEY, P., 2004. "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No. 271", Maliye Dergisi, (147), ss. 57-89.
- KÜÇÜKŞAHİN, A., 2006. "Güvenlik Bağlamında, Risk ve Tehdit Kavramları Arasındaki Farklar Nelerdir ve Nasıl Belirlenmelidir?", Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Güvenlik Stratejileri Dergisi, (4), ss. 7-40.
- LLOYD, L. J., 2005. An Introduction to Policing and Police Powers, Cavendish Publishing, London, 282s.
- LOCKE, J., 2004. Hükümet Üzerine İkinci İnceleme (Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni, Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme), Çev.: F. Bakırcı, Babil Yayıncılık, Ankara, 200s.
- MALENA, C., FORSTER, R., SINGH, J., 2004. "Social Accountability An Introduction to the Concept and Emerging Practice", Social Development Papers Participation and Civic Engagement, Paper No. 76, 18s.
- MASLOW, A. H., 1943. A Theory of Human Motivation, Nalanda Digital Library Regional Engineering Collage, India, 67s.
- MEYZONNIER, P., 2006. Les Forces De Police Dans l’union Européenne (Avrupa Birliği’nde Polis Güçleri), Çev.: İ. Metin, EGM Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, 262s.
- MİL, H. İ., 2014. "Türkiye’de Özel Güvenlik Sistemi ve Yönetimi", K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi, 4(1), ss. 117-134.
- MGK, 1990. Devletin Kavram ve Kapsamı, Ankara, 260s.
- MORAG, N., 2011. Comparative Homeland Security Global Lessons, JohnWiley&Sons Inc., NJ, USA, 388s.
- MUCUK, M. ve UYSAL, D., 2010. "Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim", Yönetişim, Ed: M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. E. Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 341-370.
- MULGAN, R., 2000. "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, 78(3), ss. 555-573.
- _____, 2003. Holding Powerto Account: Accountability in Modern Democracies, Palgrave Macmillan, Basingstoke, GB, 246s.

- NİTAS, K., 2003. "Fransa Yönetim Sistemi", Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ed.: K. Nitas, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, ss. 201-278.
- NOFTSINGER, J. B., NEWBOLD, K. F., WHEELER, J. K., 2007. Understanding Homeland Security Policy, Perspectives and Paradoxes, Palgrave Macmillan, New York, 232s.
- ODYAKMAZ, Z., KAYMAK, Ü., ERCAN, İ., 2011. Anayasa Hukuku-İdare Hukuku, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 550s.
- OLIVER, D., 1991. Government In The United Kingdom: The Search For Accountability, Effectiveness, and Citizenship, Philadelphia: Open University Press, 241s.
- ÖZAY, İ. H., 1992. İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 547s.
- ÖZCAN, E., 2011. "Türk Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Aydın, 85s.
- ÖZCAN, G., 2000. "Doksanlı Yıllarda Türkiye'nin Değişen Güvenlik Ortamı", En Uzun On Yıl, Ed.: G. Özcan ve Ş. Kut, Buke Yayınları, İstanbul, ss. 10-15.
- ÖZCAN, K. ve AĞCA, V., 2010. "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Post-modernizmin İzleri", Amme İdaresi Dergisi, 43(3), ss. 1-33.
- ÖZDEMİR, A., 2008. "Fransa", Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, Ed.: H. Hüseyin Çevik, EGM Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, ss. 141-160.
- ÖZDEMİR, M., 2008. "Kamu Yönetiminde Etik", Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4(7), ss. 179- 195.
- ÖZDEN, K., 2007. "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi", Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 384-410.
- ÖZDEN, K. ve GÜNDOĞAN, E., 2000. "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", Türkiye Günlüğü, (62), ss. 48-54.
- ÖZEL DEDEKTİFLER DERNEĞİ, 2010. Dünyada ve Türkiye'de Özel Dedektiflik, Özel Dedektifler Derneği Yayınları, İstanbul, 106s.
- ÖZER, M. A., 2006. "Yönetişim Üzerine Notlar", Sayıştay Dergisi, (63), ss. 59-89.
- _____, 2012. "Bir Modern Yönetim Tekniği Olarak Algılama Yönetimi ve İç Güvenlik Hizmetleri", Karadeniz Araştırmaları Dergisi, (33), ss. 147-180.
- ÖZEREN, S., ve CİNOĞLU, H., 2008. "İngiltere", Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, Ed.:H. H Çevik, EGM Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, ss. 217-236.
- ÖZTEKİN, A., 2002. "Yönetim Bilimi", Siyasal Kitabevi, Ankara, 397s.
- PAB ve DCAF, 2003. Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar, TESEV Yayınları, İstanbul, 195s.
- PALERI, P., 2009. Coast Guards of The World and Emerging Maritime Threats, Ocean Policy Research Foundation, Tokyo, 261s.
- PARLAK, B., 2011. Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, ss. 417.
- PEOPLES, C. ve WILLIAMS, N. V., 2010. Critical Security Studies An Introduction, Routledge Taylor&Francis Group, NewYork, 182s.
- PİŞKİN, D., 2011. "Fransa'da 'Belediye Polisi' Üzerine Güncel Bir Tartışma", İdarecinin Sesi Dergisi, (146), ss. 72-73.

- POLAT, N., 2003. "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", Sayıştay Dergisi, (49), Ankara, ss. 65-80.
- POLAT, C., 2013. "Askeri Statülü Kolluk Kuvveti Olarak Jandarmanın Dünyadaki Yeri", İçişleri Dergisi, (25), ss. 90-93.
- RADIN, B. A. ve ROMZEK, B. S., 1996. "Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership", The Journal Federalism, 26(2), ss. 59-78.
- REESE, S., 2013. Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations, Congressional Research Service, USA, 15s.
- ROMZEK, B. S., 2000. "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform", International Review Administrative Sciences, (66), ss. 21-44.
- ROMZEK, B. S. ve DUBNICK, M. J., 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", Public Administration, 47(3), ss. 227-238.
- ROUSSEAU, J. J., 1995. İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı ve Temelleri Üzerine Konuşma, Çev.: R. N. İleri, Say Yayınları, İstanbul, 224s.
- _____, 2004. Toplum Sözleşmesi ya da Siyasi Hukuk İlkeleri, Çev.: T. Yalın, Betik Yayınları, İstanbul, 190s.
- RUIGE, A., ÜSKENT, S., MİCKA, P., 2014. Yönetişim ve Katılım Etkili Katılım İçin Araçlar Yöntemler Mekanizmalar, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, Başak Matbaası, 119s.
- SALI, J. B., 2012. "Verilerin Toplanması", Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, Ed.: A. Şimşek, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, ss. 134-161.
- SALMAN, F., 2009. "Sivil Toplum Kuruluşlarının Güvenlik Sektörü Denetim ve Gözetimine Katılma Araçları", Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi Sınırlar ve İmkanlar, Ed.: V. Aytar ve Y. Ensaroğlu, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 25-36.
- SAMSUN, N., 2003. "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, ss. 18-33.
- SANAL, R., 2002. Türkiye'de Yönetişel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE Yayını, Ankara, 424s.
- SANCAK, H. Ö. ve GÜLEÇ, S., 2009. "Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirliğin Önündeki Yapısal Engeller: Türkiye Açısından Bir İnceleme, www.idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim5.pdf, (05.05.2010).
- SANDIKLI, A. ve EMEKLİER, B., 2012. "Güvenlik Yaklaşımlarında Değişim ve Dönüşüm", Teoriler Işığında Güvenlik, Savaş, Barış ve Çatışma Çözümleri, Ed.: A. Sandıklı, BİLGESAM Yayınları, İstanbul, ss. 1-67.
- SARAN, U., 2005. "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi : Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, Ed.: A. Nohutçu, A. Balcı, Beta Yayınları, İstanbul, 393s.
- SARİİBRAHİMOĞLU, L., 2006a. "Jandarma Genel Komutanlığı", Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 96-107.

- _____, 2006b. “Sahil Güvenlik Komutanlığı”, Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ed.: Ü. Cizre, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 108-113.
- SCHACTER, M., 2005. “A Framework for Evaluating Institutions of Accountability”, Fiscal Management, Ed.: A. Shah, The World Bank, Washington DC, ss. 229-245
- SCHREIER, F., ve CAPARINI, M., 2005. Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper, No: 6, Geneva, 168s.
- SCHWARTZ, R., 2002. “Accountability in New Public Management”, Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis, Ed.: E. Vigoda, Marcel Dekker Inc., USA, ss. 63-84.
- SEMERÇİ, A. 2013. “Probleme Dayalı Öğrenme ve Polis Eğitiminde Uygulanabilirliği”, Polis Bilimleri Dergisi, 15(4), ss. 1-22.
- SEZER, Ö. ve ÖNDER, Ö., 2010. “Küreselleşme ve Siyaset Ayrımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmeti, Ed.: A. Hamdi Aydın, İ. E. Taş, M. Kılıç, Z. Gül, K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayını, K.Maraş, ss. 96-118.
- SGK GENEL SEKRETERLİĞİ, 1992. “Sahil Güvenlik Komutanlığı’nın Tarihi, Görevleri ve Geleceğe Yönelik Hedefleri”, TİD, (394), ss. 233-238.
- SOLAKOĞLU, Ö., TOPAKTAŞ, G., KİRİŞÇİ, M., ZABUN, M. B., 2015. “Satisfaction With An Alternative Law Enforcement Approach, Gendarmerie: A Case Study From Turkey”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 8(39), ss. 529-538.
- SÖZEN, S., 2005. Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 174s.
- _____, 2011. “Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Kamu Yönetimi, Ed.: S. Sözen, Anadolu Üniversitesi Yayını, No. 2145, Eskişehir, ss. 216-236.
- SÖZEN, S. ve ALGAN, B., 2009. İyi Yönetişim, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Ankara, 99s.
- SÖZER, M. A., 2011. “Polis Memurlarının Algılamalarıyla İlgili Bir Alan Çalışması: Sokak Bürokratlarının Gözüyle Toplum Destekli Polislik”, Suçla Mücadelede Çağdaş Yaklaşımlar Toplum Destekli Polislik Teori ve Uygulamaları, Ed.: M. Karakaya ve S. Gültekin, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, ss. 101-130.
- SÖZER, M. A. ve EKİCİ, N., 2011. “Toplum Destekli Polisliğin Teorik Altyapısı ve Kavramsal Çerçevesi”, Toplum Destekli Polislik: Toplum, Suç ve Güvenlik, Ed.: M. A. Sözer, Adalet Yayınevi, Ankara, ss. 3-20.
- STREETS, J., 2010. Accountability in Public Policy Partnerships, Palgrave Macmillan, England, 264s.
- SÜLLÜ, Z., 2010. “Siyasal Halkla İlişkiler Sürecinde Hesabı Verebilirlik”, Şelçuk İletişim, ss. 216-228, www.siyasaliiletisim.org/pdf/siyasihalklaileiskiler.pdf, (05.05.2012).
- ŞAFAK A., 2003. “Özel Güvenlik Teşkilatının Dünya ve Türkiye’deki Boyutu ve Özel Olarak Belediye Zabıtasının Konumu”, Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik, Ed.: T. G. İçli ve F. Karaosmanoğlu, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 219-258.
- ŞAFAK, A. ve ŞAFAK, A. Ş., 2002. Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı (Polisin El Kitabı), Ankara, 1466s.

- ŞAHİN, R., 2010. "Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", TİD, (469), ss. 131-157.
- ŞAHİN, Y. E. ve ARAP, İ., 2010. "Polis Hizmetlerinde Yerelleşme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, (19), ss. 47-65.
- ŞEKER, G., 1996. "Özel Güvenliğin Dünyadaki ve Türkiye’deki Görünümü", Akademik Bakış Dergisi, 2(5), ss.18-20.
- _____, 2005. "Kent Güvenliği Örgütlenmesinde Mahalle ve Çarşı ve Mahalle Bekçileri", Polis Bilimleri Dergisi, 7(4), ss. 59-90.
- _____, 2013. "Kamu Yönetim Sisteminde Köy Koruculuğu ve Kırsal Alan Güvenliği", Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(1), ss. 155-187.
- ŞEKER, G. ve DERDİMAN, R. C., 2013. "'Polislik' Terimine Farklı Bir Bakış ve 'Toplum Destekli Polislik' Yöntemlerinin Özel Güvenlik Faaliyetlerine Uyarlanabilirliği", 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, Gaziantep, ss. 323-346.
- ŞENEL, A., 1995. Siyasal Düşünceler Tarihi, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 372s.
- ŞİMŞEK, A., 2012. "Araştırma Modelleri", Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, Ed.: A. Şimşek, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, ss. 80-107.
- ŞİŞMAN, Y. ve TOPGÜL, S., 2014. "Eskişehir İl Merkezinde Görevli Polislerde İş Tatmini Durumunun İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma", Güvenlik Çalışmaları Dergisi, 16(2-3), ss. 71-96.
- TANER, A., 2011. "Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme", Sayıştay Dergisi, (83), ss. 3-30.
- _____, 2012. "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri", Sayıştay Dergisi, (85), ss. 27-50.
- TAPAN, B., 2007. Terörün Bekçileri Hamidiye Alaylarından Günümüze Koruculuk, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 304s.
- TAŞKESEN, M., 2010. "Özgürlük ve Güvenlik Çelişkiden Bütünlüğe", İdarecinin Sesi Dergisi, (142), ss. 20-25.
- TEKELİ, İ., 1999. Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara, 254s.
- TEKİNSOY, Ö. O., 2011. İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 344s.
- TODAİE, 1966. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Ankara, 382s.
- TOKSÖZ, F., 2008. İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul, 190s.
- UÇAR, A., 2004. "Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesiyle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(1), ss.97-107.
- UÇAR, T. ve UÇAR, Ş., 2005. Özel Güvenlik Metodolojisi, Papatya Yayınları, İstanbul, 176s.
- UÇKUN, G., YÜKSEL, A., DEMİR, B., 2012. "Özel Güvenlik Sektörünün Türkiye’deki Rolü ve Dünyadaki Konumu", Electronic Journal of Vocational Colleges, ss. 22-30.
- UN, 2009. Human Security In Theory and Practice–Application Of The Human Security Concept and The United Nations Trust Fund For Human Security, Human Security Unit Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs UN, New York, 79s.

- UNDP, 1994. Human Development Report 1994, Oxford University Press, New York, 226s.
- _____, 2000. Human Development Report 2000- Human Rights and Human Development, Oxford University Press, New York, 290s.
- _____, 2005. Human Development Report 2005- International Cooperation At A Crossroad-Aid, Trade and Security In An Unequal World, Hoechstetter Printing Co., New York, 372s.
- _____, 2010a. Fostering Social Accountability: From Principal To Practice Guidance Note, Oslo Governance Centre, Norway, 46s.
- _____, 2010b. Human Development Report 2010-The Real Wealth Of Nations Pathways to Human Development, Palgrave Macmillan, New York, 229s.
- _____, 2013a. Human Development Report 2013- The Rise Of The South Human Progress In A Diverse World, New York, 202s.
- _____, 2013b. Reflections On Social Accountability- Catalyzing Democratic Governance To Accelerate Progress Towards The Millennium Development Goals, New York, 126s.
- _____, 2014. Human Development Report 2014- Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, New York, 225s.
- UNESCO, 2007. Social Audits For Strengthening Accountability: Bulding Blocks For Human Rights- Based Programming, Practice Note, UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau For Education, Bangkok-Thailand, 20s.
- URHAL, Ö., 2009. Küreselleşen Dünyada Güvenlik (Milli Güvenlik, Kamu Güvenliği, Örgütlü Suçlar ve Suç İstihbaratı), Adalet Yayınevi, Ankara, 714s.
- URHAL, Ö. ve ACAR, Ü., 2007. Devlet-Güvenlik, İstihbarat-Terörizm, Adalet Yayınları, Ankara, 460s.
- US Department of Homeland Security, 2011. Safety, Security and Stewardship 2011 DHS White Paper On The US Coast Guard, Washington, 61s.
- _____, 2013. America's 21st Century Coast Guard: Resourcing For Safety, Security and Stewardship 2013 White Paper On Resourcing The US Coast Guard, Washington, 35s.
- USTA, A., 2011. "Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlak", K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi, 1(2), ss. 39-49.
- UZUN, Ş., 2003. "Büyük Britanya Yönetim Sistemi", Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ed.: K. Nitas, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, ss. 597-644.
- UZUN, Y., 2011. "Kamu İdarelerinde Etik Yönetim", Sayıştay Dergisi, (80), ss. 33-56.
- ÖZEL, M. F., 2008. "Türkiye'de İç Güvenlik Teşkilatlarının Yeniden Yapılandırılması", Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 140s.
- WALKER, S., 2006. "Police Accountability: Current Issues and Research Needs", National Institute of Justice Police Planning Research Workshop, Washington DC., 34s.
- WEBER, M., 1978. Economy and Society, California University, 1469s.
- WOLFERS, A. 1962. Discord and Colloboration- Essays On International Politics, John Hopkins University Press, Baltimore, 283s.
- YAŞAR, Y., 2005. Açıklamalı Polis Meslek Hukuku, Başkent Klişe Matbaacılık, 710s.
- YAVUZDOĞAN, S., 2010. "İngiltere'de Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı, ss. 1231-1256.
- YAYLA, Y., 1985. İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, Ankara.

- YENİSEY, F., 1994. Polis Meslek Mevzuatı, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara, 36s.
- _____, 2009. Kolluk Hukuku, Beta Yayın, İstanbul, 277s.
- YILDIRIM, A. ve ŞİMŞEK, H., 2013. Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 466s.
- YILDIRIM, R., 2013. İdare Hukukuna Giriş, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 228s.
- YILMAZ, H. ve DERDİMAN R. C., 2012. “1982 Anayasası ve 2011 Seçim Beyannamelerinde ‘Güvenlik’”, Polis Bilimleri Dergisi, 14(1), ss. 1-31.
- YILMAZ, M., 2010. “Yönetimden Yönetişime: Trabzon İlçe Belediyeleri Üzerinde Bir İnceleme”, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, (5), ss. 83-100.
- YILMAZ, S., 2011a. “11 Eylül Sonrasında ABD ve Türkiye’deki İç Güvenlik Yeniden Yapılanmalarının Karşılaştırılması”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20(3), ss. 361-380.
- _____, 2011b. “Türkiye’deki İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı ve Güvenlik Yöneticilerinin Değişime Yönelik Tutum ve Davranışları Üzerine Bir Araştırma”, Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Adana, 214s.
- _____, 2012. “Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(3), ss. 17-40.
- YORULMAZ, M., 2013. “Bölgeselleşen Güvenlik Anlayışında Yeni Açılımlar ve Türkiye’nin Güvenlik Algısında Yaşanan Değişimler”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 5(2), ss. 288-297.
- YÖRÜKER, S., 2001. “İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu”, Sayıştay Dergisi, (40), ss. 1-30.
- YÜKSEL, A., 1997. “Türk Polis Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması”, İdarenin Sesi Dergisi, (61), ss. 36-39.
- YÜKSEL, C., 2005. “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:1, İstanbul, 327s.
- _____, 2007. “Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları”, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 582-606.
- YÜKSEL, M., 2000. “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, (3), ss.145-160.
- ZAFER, H., 1999. Sosyolojik Boyutuyla Terörizm, Beta Basım Yayın, İstanbul, 113s.
- ZAGRODZKI, M., 2014. “Güvenlik Stratejileri ve İç Güvenlik Kuvvetleri’nin Örgütlenmesi Fransa Örneği” Sunumu, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II-25 Haziran 2014 İzmir Toplantısı, İzmir, 20s.
- ZENGİN, E. ve ÖZTAŞ, C., 2008. “Kamu Yönetiminde Çağdaş Gelişmeler ve Türkiye”, Alotoo Academic Studies, 3(1), ss. 85-92.

İNTERNET KAYNAKLARI

- <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0704.pdf>, (30.05.2014).
- http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Arastirma_raporlari/toplum_destekli_polis/toplum_destekli_polis.pdf, (25.05.2014).
- www.asayis.pol.tr/Sayfalar/TDP.aspx, (26.05.2015).

- <http://www.cityoflondon.police.uk/Pages/default.aspx>, (25.09.2015).
- <http://www.cnnturk.com/2013/guncel/09/03/gecici.koy.korucusu.sayisini.acikladi/721999.0/>, (01.03.2014).
- <http://www.derechos.org/nizkor/impu/principles.html>, (20.05.2015).
- <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/Organizasyon-Yapisi.aspx>, (19.09.2015).
- <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/%C3%96zel-Harekat-Daire-Ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1.aspx>, (20.09.2015).
- <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/AdliGorevler.aspx>, (21.09.2015).
- <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/IdariGorevler.aspx>, (22.09.2015).
- <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Sites/Gendarmerie/Presentation>, (28.09.2015).
- www.jandarma.gov.tr/asayis/gecici_korucu.doc, (11.05.2014)
- <http://www.jandarma.gov.tr>, (18.09.2015).
- <http://www.jandarma.tsk.tr>, (23.09.2015).
- www.jandarma.tsk.tr/personel/Personel_Kaynaklari.doc, (24.09.2015)
- <http://www.memurlar.net/haber/490652>, (30.12.2014).
- <http://www.merriam-webster.com/dictionary/accountability>, (27.09.2015).
- <http://www.merriam-webster.com/dictionary/police>, (05.10.2015).
- <http://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/mevzuat/mgk-gensek-yonetmeligi>, (10.09.2015).
- http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-394-2013-yili-kararlari.html, (01.12.2015).
- <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation>, (27.09.2015).
- <http://www.policecouldyou.co.uk/special-constables/index.html>, (26.09.2015).
- <http://www.posta.com.tr/3Sayfa/HaberDetay/Bilge-Koyu-katliami-sanigi--Asla-pisman-degilim.htm?ArticleID=153666>, (11.08.2015).
- <http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx>, (23.09.2015).
- www.sgk.tsk.tr, (24.09.2015).
- http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/personel/personel_kaynagi/personel_kaynagi.asp, (25.09.2015).
- http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/plan_prensipler/gorevler/gorevler.asp, (26.09.2015).
- <http://www.tdk.gov.tr>, (20.09.2015).
- http://www.tsk.tr/3_basin_yayin_faaliyetleri/3_4_tskdan_haberler/2015/tsk_haberler_6_7.html, 05.10.2015.
- <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251>, (23.09.2015).

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı – Soyadı : Mehmet ÖZEL
Doğum Yeri ve Tarihi : Silifke- 12.08.1977

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi : Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora Öğrenimi : K.Maraş Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : İçişleri Bakanlığı

İletişim

E-Posta Adresi : mehmet.ozel.icisleri.gov.tr
Tarih : 22.01.2016

EKLER

1. GÖRÜŞME SORU KAĞIDI

Sayın,

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında, Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN danışmanlığında Doktora yapmaktayım. Doktora tezi olarak “Halka Hesap Verebilirlik Bağlamında Türkiye’de İç Güvenlik Yönetimi-Sorunlar ve Çözümler” konusunu çalışıyorum. Bu kapsamda; Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde karşılaşılan sorunlar ile bu sorunlara ilişkin çözüm yol ve yöntemleri, halka hesap verebilirlik bağlamında araştırılmaktadır.

Çalışmanın teorik bölümü tamamlanmış olup, uygulama bölümü için, önemli ölçüde katkı sağlayacağına inandığımız aşağıdaki sorular ile ilgili cevap ve değerlendirmelerinize ihtiyaç duyulmaktadır.

Araştırmada kimlik bilgileri hiçbir şekilde ifade edilmeyecek olup, elde edilecek bilgi, deneyim ve değerlendirmeler, sadece bilimsel amaçlı olarak kullanılacaktır.

İlginiz ve atkılarınız için teşekkür eder, saygılar sunarım.

Mehmet ÖZEL

Diyarbakır-Yenişehir Kaymakamlığı
(Doktora Öğrencisi)

GÖRÜŞME SORULARI

1. Genel anlamda “hesap verebilirlik” kavramı ne anlama gelmektedir?
2. Halka karşı hesap verebilirlikten ne anlıyorsunuz?
3. “İç güvenlik” kavramından ne anlıyorsunuz?
4. Türkiye’de iç güvenlik yönetiminin teşkilatlanması bakımından karşılaşılan sorunlar nelerdir ve bu sorunlara karşı ne tür çözümler önerilebilir?
5. Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde hizmetlerin sunumu bakımından karşılaşılan sorunlar nelerdir ve bu sorunlara karşı ne tür çözümler önerilebilir?
6. Etkin bir iç güvenlik yönetiminin sağlanabilmesi için örgütlenme ve işleyiş bakımından neler yapılmalıdır?
7. İç güvenlik yönetiminde gerçek anlamda “halka hesap verebilirlik” sağlanabilir mi? Nasıl?
8. Türkiye’de iç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirliğin var olduğunu düşünüyor musunuz?
9. İç güvenlik yönetiminde halka hesap verebilirlik anlayışının benimsenmesi bakımından nasıl bir “zihinsel dönüşüm” ihtiyaç vardır?
10. Polis’teki “Toplum Destekli Polislik”, Jandarma’daki “toplumsal gelişime destek faaliyetleri” gibi uygulamaları halka karşı hesap verebilirlik bağlamında nasıl değerlendiriyorsunuz?

2. YARARLANILAN GÜNCEL MEVZUAT LİSTESİ

Kanun No.	Kanun ve KHK Adı	RG Tarihi	RG Sayısı
5393	Belediye Kanunu	13.07.2005	25874
4982	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	24.10.2003	25269
5271	Ceza Muhakemeleri Kanunu	17.12.2004	25673
772	Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu	22.07.1966	12355
3201	Emniyet Teşkilatı Kanunu	12.06.1937	3629
640	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	08.06.2011	27958
3152	İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	23.02.1985	18675
5442	İl İdaresi Kanunu	18.06.1949	7236
2803	Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu	12.03.1983	17985
6328	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	29.06.2012	28338
5952	Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	04.03.2010	27511
5018	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	24.12.2003	25326
2918	Karayolları Trafik Kanunu	18.10.2003	18195
442	Köy Kanunu	07.04.1924	68
2692	Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu	13.07.1982	17753
6831	Orman Kanunu	08.09.1956	9402
5188	Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun	26.06.2004	25504
2559	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu	14.07.1934	2751
1380	Su Ürünleri Kanunu	04.04.1971	13799
2911	Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu	08.10.1983	18185
211	TSK İç Hizmet Kanunu	04.01.1961	10702
926	TSK Personel Kanunu	10.08.1967	12670

EK.2. YARARLANILAN GÜNCEL MEVZUAT LİSTESİ (devam)

Kanun No.	Kanun ve KHK Adı	RG Tarihi	RG Sayısı
6413	TSK Disiplin Kanunu	16.02.2013	28561
6638	Polis Vazife Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	04.04.2015	29316

Yönetmelik ve Genelge Adı	Tarihi	Sayısı
Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İlişkin Başbakanlık Genelgesi(2004/12)	23.01.2004	1327
Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik	15.07.1961	10855
Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliği	01.05.1997	22976
GKK Yönetmeliği		
Görev Dağılımına İlişkin Genelge (2011/7)	07.07.2011	7085
Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği	17.12.1983	18254
Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	07.10.2004	25606
Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliği	30.12.1982	17914
Polis Meslek Yüksekokulları Giriş Yönetmeliği	17.05.2008	26879
Polis Meslek Eğitim Merkezleri Giriş Yönetmeliği	06.06.2015	29378