

**T.C.**  
**POLİS AKADEMİSİ**  
**GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**  
**CEZA ADALETİ ANABİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA**  
**MÜLKİ İDARE AMİRİ-İDARİ KOLLUK İLİŞKİLERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**Mehmet Fevzi DÖNMEZ**

**Danışman**  
**Yrd. Doç. Dr. Muhittin KARAKAYA**

**Ankara – 2009**



**T.C.**  
**POLİS AKADEMİSİ**  
**GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**  
**CEZA ADALETİ ANABİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA**  
**MÜLKİ İDARE AMİRİ-İDARİ KOLLUK İLİŞKİLERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**Mehmet Fevzi DÖNMEZ**

**Danışman**  
**Yrd. Doç. Dr. Muhittin KARAKAYA**

**Ankara – 2009**

T.C.  
POLİS AKADEMİSİ  
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ  
CEZA ADALETİ ANABİLİM DALI

TÜRK HUKUKUNDA  
MÜLKİ İDARE AMİRİ-İDARİ KOLLUK İLİŞKİLERİ

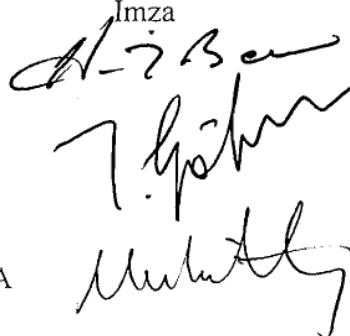
YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Mehmet Fevzi DÖNMEZ

Bu tez 04/09/2009 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği/Oyçokluğu ile  
kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı: Prof. Dr. Halil İbrahim BAHAR

Üye: Doç Dr. Turgut GÖKSU

Danışman Üye: Yrd. Doç. Dr. Muhittin KARAKAYA

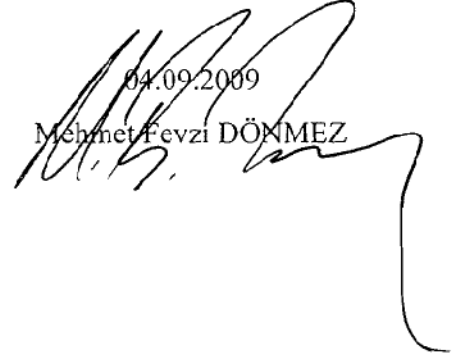
İmza  


**T.C.**  
**POLİS AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI**  
**GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlardan her seferinde yollama yaparak yararlandığımı belirtir; bunu şerefimle beyan ederim.

Enstitü veya başka herhangi bir mercii tarafından belli bir zamana bağlı kalmaksızın, tezimle ilgili bu beyana aykırı bir durumun tespit edilmesi durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

04.09.2009  
Mehmet Fevzi DÖNMEZ



## ÖZET

**Dönmez, Mehmet Fevzi, (2009), Türk Hukukunda Mülki İdare Amiri-İdari Kolluk İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Yrd. Doç. Dr. Muhittin KARAKAYA, 140 sayfa.**

Türkiye’de kamu düzeninin sağlanması ve korunmasından ülke genelinde İçişleri Bakanlığı, il ve ilçelerde ise devletin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirleri sorumlu ve yetkilidir. Bu nedenle İl İdaresi Kanunu’na göre bütün genel idari kolluk teşkilatları, mülki idare amirlerinin emri altındadır ve önleyici kolluk görevlerinin yerine getirilmesinden, il ve ilçelerin güvenlik ve esenliğinden birinci derece sorumlu olan mülki idare amirlerine karşı sorumludurlar.

Türkiye’de kolluk faaliyetlerini yürüten birimler birbirinden tamamen farklı bir yapıya sahiptir. Her ne kadar Jandarma ve Sahil Güvenlik benzer yapıya sahip olsalar da görev ve teşkilat yönünden ayrılmaktadırlar. Tamamen aynı görevi ifa eden birimler olan polis ile jandarma arasındaki farklılık özellikle mülki idare amirlerine bağlılık bakımından kendini göstermektedir. Emniyet teşkilatı sicil, disiplin, atama yönlerinden mülki makamlara bağlı olduğu halde jandarmanın böyle bir bağlılığı bulunmamaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’de mevzuu hukuk kapsamında genel idari kolluk görevini yürüten kolluk birimleri ile il ve ilçelerin emniyet ve asayişinden doğrudan sorumlu olan mülki idare amirleri arasındaki hukuki ilişki ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Yapılan literatür ve mevzuat taraması neticesinde dağınık bir mevzuatta yer alan ilişkinin kurumlara göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Emniyet teşkilatının gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında yeterli düzeyde olmasa da, mülki idare amirlerine dolayısıyla sivil otoriteye bağlı ve denetime müsait olduğu; Jandarma ve Sahil Güvenlik’in ise sicil, atama, disiplin gibi yönlerden mülki idare amirlerine bağlılığının bulunmadığı görülmüştür. Bu durumun mülki idare amirlerinin dolayısıyla sivil otoritenin bu kolluk teşkilatları üzerindeki hâkimiyetini zayıflattığı kanaatine varılmıştır.

Son olarak bazı önerilerde bulunulmuştur. Bunlardan en önemlileri; Jandarma ve Sahil Güvenlik’ in İçişleri Bakanlığı’na tam olarak bağlanması, kolluk teşkilatlarında zihniyet değişiminin sağlanması ve mülki idare amirlerinin yetkilerini kullanması konusunda desteklenmesidir.

**Anahtar Kelimeler:** Kolluk, Vali, Kaymakam, Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik

## ABSTRACT

**Dönmez, Mehmet Fevzi, (2009), Relationship Between Local Governors and Law Enforcement Agencies in Turkish Law, MA Dissertation, Supervisor: Assist. Prof. Dr. Muhittin KARAKAYA, 140 pages.**

In Turkey Ministry of Interior is responsible and authorized to ensure and keep the public order of the state and local governors as representatives of the state have same responsibility for provinces and districts. Therefore, according to the Province Administration Law, all general administrative law enforcement agencies work under authority of the local governors and they are accountable for their preventive law enforcement duties to the local governors who have the main responsibility for the safety and well-being of the cities.

Law enforcement agencies have various structures in Turkey. Despite the fact that gendarmerie and coast guard have similar structures, they are different in terms of mission and organization. The difference between the police and gendarmerie, which act same duty, shows itself particularly with regard to commitment to civilian authorities. The police department is linked to civilian authorities for the service record, discipline and personnel mobility, but gendarmerie does not.

In this study, the legal relationship between the law enforcement agencies and local governors, who is responsible for safety and security of the provinces and districts is endeavoured to illustrate within the valid legislation. The literature and divergent legislation search demonstrated that the relationship alters for the agencies. Moreover, it has shown that police department is linked to local governors, namely civilian authorities, and controllable even though not equal to developed countries, but gendarmerie and coast guard are not linked to local governors in terms of service record, discipline and personnel mobility. It has demonstrated that this state undermines domination of local governors on these law enforcement agencies.

Finally, some proposals have suggested. The most important suggestions are providing gendarmerie and coast guard agencies responsible and accountable to the Ministry of Interior, to provide mentality change of law-enforcement agencies and to support the local governors on using their authorization.

**Key Words:** Law-Enforcement Agencies, Governor, District Governor, Police, Gendarmerie, Coast Guard.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT .....	II
İÇİNDEKİLER.....	III
KISALTMALAR LİSTESİ .....	VIII
GİRİŞ .....	1

## 1. BÖLÜM

### TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN İDARİ YAPISI VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

1.1. YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ .....	4
1.1.1. Yönetim.....	4
1.1.2. Kamu Yönetimi .....	5
1.1.3. Türk Kamu Yönetiminin Temel Yapılanması.....	9
1.1.3.1. Merkezden Yönetim .....	11
1.1.3.2. Yerinden Yönetim (Ademi Merkezizyet) .....	14
1.1.3.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim .....	16
1.1.3.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler) .....	17
1.1.3.3. Yönetimin Bütünlüğü İlkesi.....	17
1.2. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ.....	18
1.2.1. Tanımı.....	18
1.2.2. Tarihçesi .....	19
1.2.2.1. Osmanlı Devletinde Tanzimat'a Kadar Taşra Yönetimi.....	19
1.2.2.2. Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Taşra Yönetimi.....	22
1.2.2.3. İdare-i Vilayet Nizamnamesi ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi .....	23
1.2.2.4. Cumhuriyet Dönemi Taşra Yönetimi.....	24
1.2.3. Mevzuat Açısından Mülki İdare Amirliği .....	25
1.2.3.1. Anayasa .....	25
1.2.3.2. İl İdaresi Kanunu .....	25
1.2.3.3. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun .....	26
1.2.3.4. AB Uyum Yasalarının Etkileri.....	27

<b>1.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ.....</b>	<b>29</b>
<b>1.3.1. Vali.....</b>	<b>29</b>
<i>1.3.1.1. Valinin Hukuki Durumu .....</i>	<i>29</i>
<i>1.3.1.2. Valinin Genel Görev ve Yetkileri .....</i>	<i>30</i>
<i>1.3.1.3. Valinin Güvenliğe İlişkin Görevleri.....</i>	<i>31</i>
<i>1.3.1.4. Valinin Teftiş ve Denetleme Yetkileri.....</i>	<i>32</i>
<i>1.3.1.5. Valinin İl İdare Şube Başkanları ile İlişkileri.....</i>	<i>33</i>
<b>1.3.2. Kaymakam .....</b>	<b>34</b>
<i>1.3.2.1. Kaymakamın Hukuki Durumu .....</i>	<i>34</i>
<i>1.3.2.2. Kaymakamın Genel Görev ve Yetkileri .....</i>	<i>35</i>
<i>1.3.2.3. Kaymakamın Güvenliğe İlişkin Görevleri.....</i>	<i>36</i>
<i>1.3.2.4. Kaymakamın Teftiş ve Denetleme Yetkileri .....</i>	<i>37</i>
<i>1.3.2.5. Kaymakamın İlçe İdare Şube Başkanları ile İlişkileri.....</i>	<i>37</i>
<b>1.3.3. Bucak Müdürü .....</b>	<b>38</b>

## **2. BÖLÜM**

### **GENEL İDARİ KOLLUK VE GÖREVLERİ**

<b>2.1. KAMU DÜZENİ VE KAMU DÜZENİNİN UNSURLARI .....</b>	<b>39</b>
<b>2.1.1. Kamu Düzeni Kavramı .....</b>	<b>39</b>
<b>2.1.2. Kamu Düzeninin Unsurları.....</b>	<b>41</b>
<i>2.1.2.1. Güvenlik.....</i>	<i>41</i>
<i>2.1.2.2. Dirlik ve Esenlik .....</i>	<i>42</i>
<i>2.1.2.3. Genel Sağlık.....</i>	<i>42</i>
<i>2.1.2.4. Genel Ahlak .....</i>	<i>43</i>
<b>2.2. KOLLUK VE GÖREVLERİ.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.1. İdari Görevleri.....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.2. Adli Görevleri.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3. İDARİ KOLLUK-ADLİ KOLLUK AYRIMI.....</b>	<b>47</b>
<b>2.3.1. İdari Kolluk .....</b>	<b>47</b>
<b>2.3.2. Adli Kolluk .....</b>	<b>49</b>
<i>2.3.2.1. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'ndan Önce Adli Kolluğun Durumu.....</i>	<i>51</i>

2.3.2.2. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'ndan Sonra Adli Kolluğun Durumu.....	52
<b>2.4. İDARİ KOLLUĞUN ÖZELLİKLERİ.....</b>	<b>55</b>
<b>2.5. İDARİ KOLLUK ÇEŞİTLERİ .....</b>	<b>56</b>
<b>2.5.1. Genel İdari Kolluk .....</b>	<b>57</b>
<b>2.5.1.1. Genel İdari Kolluk Makamları.....</b>	<b>57</b>
2.5.1.1.1. Bakanlar Kurulu.....	57
2.5.1.1.2. İçişleri Bakanı.....	58
2.5.1.1.3. Mülki İdare Amirleri.....	58
<b>2.5.1.2. Genel İdari Kolluk Personeli .....</b>	<b>58</b>
2.5.1.2.1. Polis.....	58
2.5.1.2.2. Jandarma.....	59
2.5.1.2.3. Sahil Güvenlik.....	61
2.5.1.2.4. Genel Kolluk İçinde Özel Kolluk Görevi Yapan Birimler .....	62
2.5.1.2.5. Yardımcı Kolluk Kuvvetleri.....	63
2.5.1.2.5.1. Çarşı ve Mahalle Bekçileri.....	63
2.5.1.2.5.2. Geçici Köy Korucuları .....	64
<b>2.5.2. Özel İdari Kolluk.....</b>	<b>64</b>
2.5.2.1. Köy Korucuları .....	65
2.5.2.2. Özel Güvenlik Görevlileri.....	66
<b>2.5.3. Kolluk Yetkisi Kullanan Kamu Görevlileri .....</b>	<b>68</b>
<b>2.5.4. Özel Hukuk Kişileri ve İdari Kolluk Yetkisi.....</b>	<b>68</b>
2.5.4.1. Fahri Trafik Müfettişi.....	69
2.5.4.2. Okul Geçidi Görevlisi.....	69
<b>2.6. KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI .....</b>	<b>69</b>
<b>2.6.1. Anayasal Sınırlar.....</b>	<b>70</b>
<b>2.6.2. Diğer Sınırlar.....</b>	<b>72</b>
2.6.2.1. Amaç Yönünden.....	72
2.6.2.2. Sebep ve Konu Yönünden .....	73
2.6.2.3. Yer ve Zaman Yönünden .....	73
2.6.2.4. Yerindelik ve Ölçülülük İlkesi Yönünden .....	74
<b>2.7. KOLLUK YETKİLERİNİN GENİŞLEMESİ.....</b>	<b>76</b>
<b>2.7.1. Olağanüstü Hal.....</b>	<b>76</b>
2.7.1.1. Olağanüstü Hal İlanının Sonuçları .....	77

2.7.1.2. Olağanüstü Halin Uygulanması .....	78
2.7.1.3. Olağanüstü Halin Sona Ermesi.....	79
2.7.2. Sıkıyönetim.....	79
2.7.2.1. Sıkıyönetim İlanının Sonuçları.....	80
2.7.2.2. Sıkıyönetiminin Uygulanması.....	81
2.7.2.3. Sıkıyönetimin Sona Ermesi.....	82

### 3. BÖLÜM

#### MÜLKİ İDARE AMİRİ-İDARİ KOLLUK İLİŞKİLERİ

3.1. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE KOLLUK ARASINDAKİ İLİŞKİNİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ.....	83
3.1.1. İl İdaresi Kanunu .....	83
3.1.2. Emniyet Teşkilatı Kanunu .....	84
3.1.3. Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu.....	85
3.1.4. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu.....	85
3.1.5. Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu .....	86
3.1.6. Olağanüstü Hal Kanunu .....	87
3.1.7. Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük.....	87
3.1.8. Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik .....	88
3.1.9. Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği.....	90
3.1.10. Emasya Protokolü .....	92
3.1.11. Diğer Mevzuat .....	96
3.2. MÜLKİ İDARE AMİRİ - İDARİ KOLLUK İLİŞKİSİ .....	96
3.2.1. Mülki Birimlerde Kolluğun Görev ve Sorumluluk Alanı Paylaşımı ....	99
3.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ VE KOLLUK AMİRLERİNİN İDARİ KOLLUK GÖREV VE YETKİLERİ .....	104
3.3.1. Mülki Amirlerin İdari Kolluk Yetkileri .....	105
3.3.2. Kolluk Amirlerinin İdari Kolluk Yetkileri.....	108
3.3.3. Mülki Amir ve Kolluk Amirlerinin İdari Kolluk Yetkilerinin Değerlendirmesi .....	112

<b>3.4. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN İDARİ KOLLUK ÜZERİNDEKİ YETKİLERİ .....</b>	<b>113</b>
<b>3.4.1. Emniyet Teşkilatı Üzerindeki Yetkileri.....</b>	<b>114</b>
<b>3.4.2. Jandarma Teşkilatı Üzerindeki Yetkileri.....</b>	<b>116</b>
<b>3.4.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı Üzerindeki Yetkileri .....</b>	<b>119</b>
<b>3.5. MÜLKİ İDARE AMİRİ-KOLLUK İLİŞKİLERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR.....</b>	<b>122</b>
<b>3.5.1. Emniyet Teşkilatı ile İlgili Sorunlar .....</b>	<b>122</b>
<b>3.5.2. Jandarma Teşkilatı ile İlgili Sorunlar .....</b>	<b>123</b>
<b>3.5.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı ile İlgili Sorunlar.....</b>	<b>126</b>
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>129</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>132</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.k.	: Adı geçen kaynak
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.t.	: Adı geçen tez
A.Y.	: Anayasa
AB	: Avrupa Birliği
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKY	: Adli Kolluk Yönetmeliği
BBK	: Büyükşehir Belediyesi Kanunu
C.	: Cilt
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
Der.	: Derleyen
Ed.	: Editör
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
EMASYA	: Emniyet Asayiş Yardımı
JTGYYK	: Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m.	: Madde
MİA	: Mülki İdare Amirleri
ODTÜ	: Ortadoğu Teknik Üniversitesi
PVSK	: Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	: Türk İdareciler Derneği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
v.s.	: Ve saire
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı

## GİRİŞ

Devlet; belirli bir ülkede yaşayan ve bir üstün iktidara (otoriteye) tabi örgütlenmiş insan topluluğunun meydana getirdiği sürekli ve hukukun kendisine kişilik tanıdığı siyasal bir varlıktır. Çoğunlukla kabul edilen anlayışa göre, devlet kavramının temelinde güvenlik ihtiyacı yatar. Zira insanlar yaşamını sürdürebilmek için belli bir düzene ve disipline gereksinim duyar.

Bu nedenle, her toplumda devletin en önemli ve yaygın görevi kamu düzenini kurmak ve böylece bireylerin güven ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. Devlet adına bu görevi yürüten idare, kamu düzenini bireylere ve topluluklarına yönelik bir takım emir ve yasaklarla korumakta ve sağlamaktadır. İşte bu yüzden devlet tarafından verilen kamu hizmetleri içerisinde en önemli yeri şüphesiz güvenlik hizmetleri teşkil eder.

Günümüz modern devlet anlayışında suçun önlenmesine yönelik tedbirleri almak, toplum düzenini sağlamak ve bu amaç için gerekli istihbarat faaliyetleri dâhil her türlü çalışmayı yapmak sivil otorite emri altında görev yapan kolluk kuvvetlerinin görevidir. Bu anlamda Türkiye’de de kamu düzeninin sağlanması ve korunmasından genelde İçişleri Bakanlığı, taşrada da devletin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirleri sorumlu ve yetkilidir. Bu nedenle İl İdaresi Kanunu’na göre bütün genel idari kolluk teşkilatları, mülki idare amirlerinin emri altındadır ve önleyici kolluk görevlerinin yerine getirilmesinden mülki idare amirlerine karşı sorumludurlar. İl ve ilçelerin güvenlik ve esenliğinden sorumlu olanlar, kolluk birimleri olmayıp, mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlardır.

Türkiye’de kolluk faaliyetlerini yürüten birimler birbirinden tamamen farklı bir yapıya sahiptir. Jandarma ve sahil güvenlik benzer yapıya sahip olsalar da görev ve teşkilat yönünden farklıdırlar. Özellikle tamamen aynı görevi ifa eden birimler olan emniyet teşkilatıyla jandarma arasındaki farklılık mülki makamlara bağlılık bakımından da kendini göstermektedir. Emniyet teşkilatı sicil, disiplin, atama yönünden mülki makamlara bağlı olduğu halde, jandarmanın böyle bir bağlılığı bulunmamaktadır.

İl İdaresi Kanunu'nda mülki idare amirlerinin il ve ilçelerin emniyet ve asayişin sağlanmasından sorumlu olduğu, il ve ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğu belirtilmiş olsa da yapılan yasal düzenlemelerle bu durum yalnızca sorumluluk bakımından devam etmektedir. Vali ve kaymakamların sorumluluklarının paralelinde kolluk birimleri üzerinde yetkileri bulunmamaktadır. Bu noktada yetki ve sorumlukta paralellik ilkesi uygulanmamaktadır.

Bu çalışmanın temel konusu Türkiye'de bugün geçerli olan hukuk kurallarına göre devlet teşkilatının ana omurgası olan Mülki İdare Sistemi ve mülki idare amirlerinin dışlandığı bir kolluk yapısının varlığını mevzuat kapsamında ispat etmektir.

Türkiye'de mevzuu hukuk kurallarına göre mülki idare amirlerinin kolluk birimlerinden polis teşkilatı üzerindeki yetkileri, çağdaş demokrasilerle kıyaslandığında yeterli seviyede olmasa da oldukça fazladır. Jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları üzerinde ise mülki idare amirlerinin denetim ve yönlendirme yetkileri yapılan yasal düzenlemelerle neredeyse yok denecek kadar azdır. Bu durum çağdaş, demokratik hukuk devleti anlayışına uygun değildir.

Bu çalışmayla, emniyet ve asayişten birinci derecede sorumlu olan mülki idare amirlerinin bu sorumlulukları karşısında yetkilerindeki eksikliklerin mevzuu hukuk bakımından tespiti ile mevzuattan kaynaklanan bu sorunlara çözüm önerileri bulmak amaçlanmıştır. Bunun yanında Türkiye'nin darbe dönemlerinin etkisiyle hazırlanmış otoriter, antidemokratik kolluk mevzuatının demokratik, sivil, katılımcı, çağdaş bir demokratik hukuk devletinde olması gereken hale dönüştürülmesine katkıda bulunmak hedeflenmiştir.

Çalışma, mevcut yapısı itibariyle içedönük, sivil denetime ve yönetime kapalı, hesap verilebilir olmayan kolluk birimlerinin çağdaş ve demokratik bir hukuk devletinde olması gerektiği gibi, şeffaf, hesap verilebilir, sivil denetime açık ve sivil yöneticiler tarafından idare edilen bir kolluk sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunmak amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışmanın kapsamını, Türkiye'de bugün geçerli olan hukuk kuralları çerçevesinde mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamların kolluk faaliyetlerine

ilişkin görev ve yetkilerinin tespiti ile mülki makamlarla kolluk birimleri arasındaki görev ve yetki paylaşımının hukuksal çerçevesi oluşturmaktadır.

Çalışmada tezin konusunu oluşturan mülki idare amirlerinin idari kolluk ile ilişkisi hukuki boyutlarıyla incelenmiş, mevzuat ve literatür taraması kullanılmak suretiyle mevcut yapının ve uygulamanın tespitine çalışılmıştır. Çalışmanın hazırlandığı dönemde yürürlükte bulunan mevzuat ve mevcut durum dikkate alınmış, bazı konularda kimi yazarların görüşlerine yer verilmiştir. Çalışmanın hazırlanmasında literatürde yer alan kitaplardan, çeşitli dergi, gazete, bilimsel dergi ve internet sitelerinde yer alan makalelerden, çeşitli kurumların internet sayfalarından faydalanılmıştır.

Bu çerçevede çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, öncelikle yönetim kavramına ve Türk yönetim sistemine değinilmiştir. Sonrasında Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısı ile bu yapının belkemiğini oluşturan mülki idare amirliği sistemi tarihi ve hukuki boyutlarıyla incelenmiştir. Ayrıca mülki idare amirliği sistemini oluşturan vali ve kaymakamların görev ve yetkileri mevzuat çerçevesinde ele alınmıştır.

Kamu düzeni ve genel idari kolluk kavramının ele alındığı ikinci bölümde; kamu düzeni kavramının tanımına ve unsurlarına yer verilmiş, kolluk kavramına değinilmiş, kolluğun idari ve adli görevleri, idari kolluk-adli kolluk ayrımı ile kolluk çeşitleri, genel idari kolluk kavramı ve genel idari kolluk makamları ile polis, jandarma, sahil güvenlik teşkilatları ile idari kolluk yetki, makam ve personeli konuları irdelenmiştir. Sonrasında kolluk yetkisinin sınırları ile kolluk yetkisinin genişlediği durumlar açıklanmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise mülki idare amiri ile kolluk ilişkileri değerlendirilmiş; mülki idare amirleri ve idari kolluk birimleri arasındaki ilişkinin hukuksal çerçevesi, mülki amirlerin önleyici kolluk görev ve yetkileri, mülki amirlerin kolluk teşkilatları üzerindeki yetkileri ayrıntılarıyla ele alınmıştır. Yine bu bölümde, mülki idarenin kolluk birimleri ile ilişkilerinde karşılaşılan sorunlar değerlendirilmiş ve sonuç bölümünde çözüm önerilerine yer verilmiştir.

# 1. BÖLÜM

## TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN İDARİ YAPISI VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

### 1.1. YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ

#### 1.1.1. Yönetim

Türk idare yapısında köklü ve yaygın bir yapıya sahip olan Mülki İdare Amirliği Sistemi'ni açıklayabilmek için yönetim ve özellikle kamu yönetimi kavramları üzerinde durmak gerekir.

Yönetim, birden çok anlamı olan kavramlardandır. Yönetim, kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), kimi kez bu faaliyetleri yürüten makineyi<sup>1</sup> (araç), kimi kez de yönetme (sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır<sup>2</sup>.

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirebilmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ya da süreçtir. Her türden büyük ölçekli örgütte bir biçimsel ve doğal yetki hiyerarşisi vardır ve örgütün işleyişi önceden açıklıkla belirlenmiş kurallara ve yöntemlere uygun olarak sağlanır. Kamu örgütlerinin, özel işletmelerin, askeri örgütlerin amaçları birbirlerinden farklı olsa bile, bu örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için kullandıkları araçlar birbirlerine oldukça benzerlik gösterirler. Bunların her birinde güç ve beceri örgütlenmiş ve amaca yönlendirilmiştir<sup>3</sup>.

Başka bir tanımlamaya göre yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için, örgüt faaliyetlerinin çalışmalarının planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi ve denetlenmesi, yani kontrol edilmesidir<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Fişek, Kurthan, (2005), *Yönetim*, Ankara: Paragraf Yayınevi, s. 31.

<sup>2</sup> Gözübüyük, A.Şeref, (2005), *Yönetim Hukuku*, 23. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, s.2.

<sup>3</sup> Ergun, Turgay, (2004) *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: TODAİE Yayını, s.4.

<sup>4</sup> Alpugan, Oktay ve diğerleri, (1997), *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s. 129.

Yönetim kavramını biraz daha açacak olursak iki ya da daha çok kişi, bir amaç doğrultusunda bir araya gelip bir küme oluşturdukları zaman, bu kümenin belirlenen amaçları gerçekleştirebilmesi için, üyelerinin birlikte çalışmaları gerekmektedir. Kümeyi oluşturan üyeler, amaçları gerçekleştirmek için küme amaçlarını, kendi bireysel amaçlarının üstünde tutmak durumunda kalabilirler. Yönetim gereksinmesi de bu noktada ortaya çıkar. Yönetim, küme amaçları doğrultusunda üyeleri yönlendirmeyi ve onların çabalarını eyleme dönüştürmeyi sağlamaktadır. Yönetim, en geniş anlamıyla, yalnızca iki bireyin çabalarını eşgüdümlemek söz konusu olduğu zaman bile gerekli olabilir<sup>5</sup>.

Yönetim, organik ve fonksiyonel olarak ikiye ayrılarak tanımlanmaktadır. Organik anlamda yönetim, kamu yönetimi karşılığı olarak örgüt ve personeli kapsamına almaktadır. Fonksiyonel anlamda ise, yönetimin çalışmalarını içermekte ve kamu ve özel kesimi de içine almaktadır<sup>6</sup>.

Kurumsal anlamda yönetim ise, insanları belli bir amaca doğru yönelten bir dizi işlevden oluşan bir toplumsal süreçtir. Bu işlevler, yönetim literatüründe, genellikle planlama, örgütlenme, yöneltme ya da önderlik, koordinasyon ve denetim olarak sayılmaktadır. Bu işlevler birbirleriyle karşılıklı ilişkiler içindedir ve her biri yönetim bütünüünün bir alt dizgesidir. Her türlü örgütte, en üsttekenden en alttakine kadar her düzeydeki yöneticiler için bu işlevler yaşamsal önemdedir<sup>7</sup>.

### **1.1.2. Kamu Yönetimi**

İnsanların bir arada yaşaması sonucunda oluşan toplulukların ortak ihtiyaçlarının karşılanması, ortak kurallarının korunması amacıyla oluşan, organizasyon olan devletin işlevsel ve yapısal özelliklerinin bütününe, kamu yönetimi denmektedir. Bir başka ifade ile kamu yönetimi; Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerinin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay ve Sezen, Seriyeye,(Ed.) (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayını, s.266.

<sup>6</sup> Tortop, Nuri; İsbir, Eyüp ve Aykaç, Burhan, (1999), *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları, s.3.

<sup>7</sup> Ergun, (2004), a.g.e., s. 5.

<sup>8</sup> Eryılmaz, Bilal, (2002), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkan Matbaacılık, s.9.

Başka bir tanımlamaya göre kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimidir. Burada örgüt anatomiyi, yönetim fizyolojiyi gösterir. Başka deyişle örgüt yapısı, yönetim işlevselliği anlatmaktadır<sup>9</sup>.

Kamu yönetimi kavramını biri “dar” diğeri “geniş” olmak üzere iki şekilde daha açıklayabiliriz. Geniş anlamda kamu yönetimi; yasama, yürütme, yargı organlarını, bunların yürüttükleri faaliyetlerin tümünü içine alan oldukça kapsamlı bir deyimdir. Dar anlamda kamu yönetimi ise; sadece “yürütme ve idare” alanındaki teşkilat ve faaliyetleri içeren bir kavram olarak tanımlanabilir<sup>10</sup>.

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içerir. Bu her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır. Olağan anlamda kamu yönetimi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleyişleri içerir<sup>11</sup>.

Kamu yönetimi kavramının kısaca bir tanımını yaptıktan sonra günümüzde üzerinde çokça durulan “Yeni Kamu Yönetimi” ile “Yönetişim” kavramlarından bahsetmek gerekmektedir.

20. yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetiminin büyümesi ve faaliyet alanının genişlemesi, onu verimsizlik, israf, hantallık ve kırtasiyecilik gibi yozlaşma ifade eden suçlamaların hedefi haline getirmiştir. Özellikle 1970’li yıllarda ortaya çıkan kamu mali yönetimindeki kriz, ülkelerin ekonomik yapıları ve kamu yönetimi üzerindeki eleştirilere yoğunluk kazandırmıştır. Kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomi ve siyaset teorisinde meydana gelen değişiklikler, globalleşmenin (küreselleşme) etkileri, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve hizmetten yararlanan insanların başarılı özel sektör şirketlerinin de etkisiyle kamu kurumlarından daha fazlasını bekler hale gelmelerinin sonucudur<sup>12</sup>. Klasik anlamda iş yapmaya dayanan kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yöneltilen bu

<sup>9</sup> Ergun, Turgay, (1997), “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. XXX , S.4, (Aralık), s.5.

<sup>10</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.1-10

<sup>11</sup> a.g.e., s. 2.

<sup>12</sup> Balcı, Asım, (2009), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, (Erişim Tarihi:08.07.2009)

eleştirilerden destek alarak iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim sonucu “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı ortaya çıkmıştır<sup>13</sup>.

İlk olarak Thatcher döneminde İngiltere’de ortaya konan uygulamalarla başlayan bu akım daha sonra muhafazakâr hükümetler eliyle tüm gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini etkilemeye başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile önceden belirlenmiş amaçlara ulaşılması konusunda öncelikle hizmetlerden yararlananlara ve daha geniş anlamda kamuya direkt olarak hesap verebilen (accountable) ve tamamıyla etkinlikle etkenliği amaçlayan bir kamu örgütlenme biçimine ulaşılma istenmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminde hesap verebilirlik, yurttaş isteklerine duyarlılık, devletin denetiminin sağlanması, şeffaflık ve katılım, hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve performans hedefleriyle çıktılara vurgu yapmaktadır<sup>14</sup>

Mathiasen yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri ve kamu hizmet sunumuna etkilerini şu şekilde sıralamaktadır<sup>15</sup>:

- Aşırı merkezîyetçi ve hiyerarşik yapıların desantralizasyon yoluyla halka daha fazla yakınlaştırılması ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilerek tüm paydaşların geribildirimine olanak tanınması,
- Sonuç odaklılık,
- Doğrudan kamu hizmeti sunumu yerine alternatif mekanizmaların geliştirilmesi,
- Doğrudan sunulan kamu hizmetlerinde daha fazla verimlilik arayışına gidilmesi ve kamu örgütleri arasında rekabetin tesis edilmesi,

---

<sup>13</sup> Bilgiç, Veysel, (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, A. Balcı v.d. (der.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

<sup>14</sup> a.g.e., s.35.

<sup>15</sup> Mathiasen, David G., (1999), “The New Public Management and its Critics.” *International Public Management Journal*, C. 2(1), s. 90-111.’den aktaran; Balcı, Asım, (2009), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, (Erişim Tarihi:08.07.2009)

- Merkezi yönetimlerin stratejik kapasitesinin artırılması, esneklik ve en az maliyet ilkelerinin benimsenmesi,

Ayrıca, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile bir taraftan özelleştirme ve kamu hizmetlerinde alternatif hizmet sunum mekanizmalarının devreye sokulması yoluyla devletin küçültülmesi hedeflenmekte, bir taraftan da desantralizasyon (yerinden yönetim) ve yerellik gibi ilkelerin vurgulanması ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmakta, öte yandan da sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler kurularak klasik kamu bürokrasisi dışına taşan ve düzenleyici kararlar alıp uygulayan kamu örgütleri oluşturulmaktadır<sup>16</sup>.

Türkiye de bu gelişmelere kayıtsız kalmamıştır. 1983 yılı sonrasında Turgut Özal'ın başbakan olduğu hükümetler ile başlayan devletin küçültülmesi ve serbest pazar ekonomisine geçilmesi süreci günümüzde de devam etmektedir. Bu sürecin bir parçası olarak, performansa dayalı yönetim anlayışı kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmıştır. Dolayısıyla bu yeni anlayış kamu kurumlarında geleneksel bürokratik kamu yönetimi yerine daha esnek, şeffaf, hesap verebilir, stratejik planlamayı esas alan ve katılımcı bir yönetimi esas almaktadır<sup>17</sup>.

Yönetişim kavramından bahsedecek olursak bu kavram, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade etmektedir<sup>18</sup>. Yönetişim, ilk kez 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika için hazırladığı bir raporda "siyasal iktidarın ülkelerin işlerinin çözümünde yeni kullanımı" tanımıyla literatüre girmiş ve aynı raporda daha sonraki en yaygın kullanım biçimini olan "iyi yönetişimin (good governance)" ana unsurları hesap verme (accountable), saydamlık (transparency), etkin işleyen (effective) bir hükümet, sivil toplumun kararlara etkin katılımını sağlama (participation/involvement), uyumlu ve bütünleşik politikalar üretmeye dikkat etme (coherence), hukuk kurallarına (rule of law) uygunluk ve bağımsız yargı sisteminin varlığı olarak sıralanmıştır<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Balcı, (2009), a.g.m.

<sup>17</sup> Çevik, H. Hüseyin ve diğerleri, (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

<sup>18</sup> Toksöz, Fikret, (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul: Tesev Yayınları

<sup>19</sup> a.g.m.

Bugün Dünya Bankası'nın yanında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) de yönetişime önem vermekte, sosyal ve ekonomik gelişme açısından bir ülke kaynaklarının yönetimiyle ilişkili olarak, toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkin kullanımının ve denetiminin sağlanmasına etkili bir yöntem olarak benimsemektedir.

Bu kapsamda yönetişim kavramı olarak, önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik, bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı, performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışıyla, kendisi yapmaktan çok, toplumdaki aktörleri yapabilir kılan ve yönlendiren bir yönetim anlayışını ifade etmektedir<sup>20</sup>.

Yönetişim modelinde klasik kamu yönetimi anlayışında pek de yeri olmayan, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi çok değişik ve farklı aktörler bir araya gelerek kamu hizmeti sunumunda birlikte rol alabilirler. Bunun yanı sıra, bu modelde devlet kamu politikaları açısından kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı arz etmekte fakat kamu hizmetini doğrudan sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir<sup>21</sup>.

Yönetişimin kamu hizmeti sunumu açısından bir başka önemli sonucu profesyonel yöneticilere uzmanlıklarını kullanma açısından daha fazla özgürlük ve esneklik sağlanmasıdır. Böylelikle yöneticiler sonuçlara ulaşma açısından daha fazla sorumluluk üstlenmekte ve gerektiğinde bunun hesabını verme yükümlülüğü ile karşı karşıya bulunmaktadır<sup>22</sup>.

### **1.1.3. Türk Kamu Yönetiminin Temel Yapılanması**

Bir ülkenin devlet yapısı o ülkenin anayasasında hüküm altına alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yapısı ise 1982 Anayasası'na göre belirlenmiştir. Anayasaya göre (m.2) Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik ve sosyal bir hukuk

---

<sup>20</sup> Ateş, Ercan, (2006), "*İyi Yönetişim*", İçişleri Bakanlığı, Yayınlanmamış Kaymakamlık Tezi, Ankara

<sup>21</sup> Balcı, (2009), a.g.m.

<sup>22</sup> a.g.m.

devletidir. Türk devleti, tarih, kader ve kültür birliğine ve birleştirici millet anlayışına dayanan ulusal bir devlettir. Laik devlet ilkesine göre, din ve devlet işleri birbirinden ayrı tutulmuştur. Demokratik devlet ilkesi, yasama organının özgür seçimlerle oluşturulmasını, devlet işlerinde ve yönetiminde halkı aydınlatmayı, onu inandırmayı, onun isteklerini göz önünde tutmayı, ona hizmet etmeyi, onun bilgi ve yardımlarından yararlanmayı gerektirir. Toplumsal devlet anlayışı, toplumsal adaleti, bireyin ve toplumun refahını gerçekleştirmeyi, toplumsal güvenliği sağlamayı gerektirir. Hukuk devleti ise yönetenlere karşı yönetilenleri hukuk güvencesi ile koruyan, adaletli bir hukuk sistemine sahip ve koyduğu hukuk kurallarıyla kendisini de bağlı gören bir devlet düzeni demektir<sup>23</sup>.

1982 Anayasası Türkiye'nin devlet yapısının temelini yasama, yürütme ve yargı güçlerine dayandırmaktadır. Anayasa'nın 7.maddesi, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağı belirtilmektedir. 9.maddesinde ise, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yürütme yetkisi ise 8. maddede ele alınmış ve yürütmeden hem yetki hem de görev olarak bahsedilmiş, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir.

Çalışma konumuz idari faaliyetler ve yönetimle ilgili olduğu için yasama ve yargı güçleri üzerinde durulmayacaktır. Yürütme yetki ve görevi üzerinde durulacak ve anayasada da yer bulan merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları belirtilecektir.

Anayasada yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Kendisinden önceki anayasalara göre 1982 Anayasası daha güçlü bir yürütme organı oluşturmayı amaçladığı için, yürütmeyi yalnız bir görev olarak almamış, aynı zamanda bir yürütme yetkisinden söz etmiştir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanına geniş yetkiler vererek simgesel olmaktan büyük ölçüde çıkarmıştır<sup>24</sup>.

Anayasada da ifadesini bulan merkezden yönetim ve yerinden yönetim demokratik devletin yönetiminde bulunması gereken unsurlardandır. Yüzyıllardır bu

---

<sup>23</sup> Günday, Metin, (2002), *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, s.38.

<sup>24</sup> Özbudun, Ergun, (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi, s.315.

ikili yönetim şekli tartışılmış, bunların birbirlerinin yerine kullanılması istenmiş ancak, sonuçta bu iki yönetimin birbirlerini tamamlayan yönetim tarzları olduğu kabul edilmiştir. Demokrasi ile yönetilen devletlerde yerinden yönetimlerin ağır bastığı, demokratik olmayan ya da demokrasi kültürü gelişmemiş devletlerde ise merkezi yönetimin ağır bastığı görülmektedir. Türkiye’de de merkezi yönetim ve yerinden yönetim beraber uygulanmakta, merkezi yönetim daha ağır basmaktadır. Ancak son dönemde AB’ye uyum kapsamında çıkarılan kanunlarla yerinden yönetim kuruluşları merkezi yönetim kuruluşları karşısında güçlendirilmektedir.

### ***1.1.3.1. Merkezden Yönetim***

Yönetim hizmetlerinin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi merkezden yönetimdir. Bu anlamda merkezi yönetimin uygulandığı varsayılırsa, o ülkede devletin dışında tüzel kişiliği olan başka bir kamu kuruluşunun bulunmaması gerekir<sup>25</sup>. Ancak yukarıda da açıklandığı gibi böyle bir “merkezicilik” hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. Aksine merkezden yönetim, yerinden yönetim ilkesi ile birlikte, bazen merkezi yönetim ilkesi ağırlıklı, bazen yerinden yönetim ilkesi ağırlıklı uygulanmaktadır. 1982 Anayasasında hangi yönetim ilkesine ağırlık verileceği belirtilmemiştir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin saptanmasında her iki sistem de uygulanabilecektir. Bu sistemlerin uygulanışına ağırlığın hangi tarafa kaydırılabileceği konusu her ne kadar TBMM’nin takdirine ve yasal düzenlemeye bırakılmış olsa da, dünyadaki çağdaş idari sistemlerin yapısı ve bütünleşmek için adaylık sürecinin devam ettiği Avrupa Birliği’nin normları, bu arada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri Türk idari sistemindeki yönetim ilkelerini belirlemede yol gösterici olacaktır. Bu bağlamda, merkezden yönetim ilkesinin bazı özellikleri şöyle sıralanabilir<sup>26</sup>:

- Hizmetler bir merkezde toplanmıştır. Karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi merkezdedir.
- Merkez yönetiminin üstlendiği hizmetler hem merkezde, hem de taşrada, merkeze ait görevliler tarafından yürütülür.
- Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli gelir ve giderler de merkezleştirilmiştir.

<sup>25</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.37.

<sup>26</sup> a.g.e., s.38.

Merkezden yönetimin yararları<sup>27</sup> ise şöyle sıralanabilir:

- Merkezden yönetim ilkesi, devlet yönetiminde birliği ve güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- Kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve parasal olanaklar, merkezden yönetim ile daha kolay elde edilmektedir.
- Hizmetlerin bir düzeyde, yeknesak şekilde ülkeye yayılması sağlanmaktadır<sup>28</sup>.
- Hizmetler, daha az harcama ile ve daha rasyonel biçimde yürütülür.
- Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulmaktadır.

Merkezden yönetimin bu yararları yanında bazı sakıncaları da mevcuttur. Bunlar<sup>29</sup>:

- Merkezden yönetim, bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırır<sup>30</sup>. Yerel ihtiyaçların uzaktan belirlenmesi çoğu kez gerçeklere uymaz.
- Merkezden yönetim demokrasi ilkesine de uygun değildir. Halkın yönetime katılmasının sınırlarını daraltır.
- Merkezden yönetim kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı yeğlerler.
- Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerin, kamu hizmetlerinin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler.

Merkezden yönetimin bu sakıncalarını yumuşatmak veya etkilerini en aza indirmek için Anayasa'nın 126. maddesinde Türkiye'yi merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı ve illerin idaresinin "Yetki Genişliği" (Tevsii Mezuniyet) esasına dayanacağı belirtilmektedir. Merkezden yönetimin elindeki bazı yetkileri taşra teşkilatına vermesi, yetkilerini

---

<sup>27</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.38.

<sup>28</sup> Günday, (2002), a.g.e.,s.58.

<sup>29</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.38.

<sup>30</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.59.

oralardaki temsilcileri marifetiyle yerine getirmesi yetki genişliği ilkesi ile mümkün olmaktadır<sup>31</sup>.

Merkezden yönetimin özellikle devlet teşkilatı gibi çok büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması mümkün değildir. Yetki genişliği ilkesi, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimdir. Yetki genişliği ilkesi ile genel yönetimin taşra kuruluşlarında bulunan yüksek kamu görevlilerine, belli konularda, kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınır. Yetki genişliği, aslında yetkileri yalnızca merkezin karar, emir ve direktiflerini uygulamak ve yerine getirmek olan taşra örgütü amirlerinin yetkilerini merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilme doğrultusunda genişlemesidir. Yetki genişliğinde kararlar, merkez yönetimi adına, merkez yönetiminin taşradaki bir görevlisi tarafından alınmaktadır. Türkiye’de yetki genişliği yalnızca valilere verilmiştir. Kaymakamların böyle bir yetkisi bulunmamaktadır<sup>32</sup>.

Yetki genişliği ilkesinin başlıca özellikleri şunlardır<sup>33</sup>;

- Merkeze ait bir yetki, merkez adına, merkezin hiyerarşisine dahil, merkeze bağlı bir memur (vali) tarafından kullanılır.
- Yetkiyi kullanan amir, yetkiyi milli bir kamu hizmetinin yürütülmesi için kullanmaktadır.
- Yetkinin kullanıldığı hizmetin yürütülmesi için gerekli olan giderler merkezi bütçeden karşılanmakta ve elde edilen gelirler merkezi bütçeye aktarılmaktadır.

Ayrıca yetki genişliği ile sık sık karıştırılan yetki devri ve imza devri kavramlarından burada bahsetmekte yarar görülmektedir. Bir örgüt kurulurken, ya da düzenlenirken, kurumun başı adına, belli konularda karar alma yetkisi, daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilir. Yetki genişliği kavramının yanında “yetki devri” ve “imza yetkisi” kavramları da idari sistemde sık sık kullanılan terimlerdir. Yetki devrinde kanunlar, hangi konularda, hangi yetkilerin, hangi makama devredilebileceğini öngörmektedirler. Bu gibi durumlarda idari bir işlemle yetki devredilebilir. Yetkinin devri ile, hem karar alma yetkisi, hem de sorumluluk, yetki

---

<sup>31</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.60.

<sup>32</sup> a.g.e., s.60.

<sup>33</sup> a.g.e., s.60-61.

devredilene geçer. İmza yetkisinin verilmesinde ise; sorumluluk ve karar alma yetkisi, imza yetkisi verende kalır, yetki devri gibi imza yetkisi verebilmek için açık bir kanuni yetkiye ihtiyaç vardır. İmza yetkisi için de kanuni bir izne ihtiyaç vardır<sup>34</sup>.

Bir ülkede merkezden yönetim ne derece ağırlıklı ise, o ülkede, yetki genişliği çerçevesinde, valilere ve diğer kamu kuruluşlarına verilen yetkiler de o derece fazla olacak, bu kuruluşların gücü artırılabilecektir. Yerinden yönetimin ağırlıklı olduğu bir sistemde ise valilerin ve merkeze bağlı kuruluşların görev ve yetkileri azalacak, il sisteminin önemi kalmayacaktır<sup>35</sup>.

### ***1.1.3.2.Yerinden Yönetim (Ademi Merkeziyet)***

1982 Anayasası'nın 123. maddesi merkezden yönetim ve yerinden yönetime yer vermiştir. Aslında devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir kudrete sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza göstermektedir. Bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez.

Devlet, kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş özerk bir kuruluş da olabilir. Ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir. Böylece yerinden yönetimde merkezden yönetimde olduğu gibi sadece yetki verilmemekte, aynı zamanda tüzel kişiliği olan ayrı bir örgüt de kurulmaktadır. Bu özelliklerin ışığı altında “yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir.” şeklinde tanımlanabilir<sup>36</sup>.

Yerinden Yönetimin Özellikleri<sup>37</sup> şunlardır:

- Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, yerinden yönetim kurumlarının yönetim ve mali alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme olanağıdır. Anayasa'nın 123. maddesi, yönetimin “kuruluş ve görevleriyle” bir bütün olduğunu

<sup>34</sup> a.g.e., s.130.

<sup>35</sup> Çoker, Ziya, (2003), *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TİD Yayını, s.48

<sup>36</sup> Tortop, Nuri, (1999), *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları, s.11.

<sup>37</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.39.

belirtmektedir. Bu manada ele alındığında yerinden yönetim kuruluşları bağımsız değildirler, genel yönetimin denetimi altında özerk kuruluşlardır.

- Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır. Bunlar devlet tüzel kişiliği dışında, ayrı tüzel kişilikleri olan, hak ve borç sahibi olabilen kuruluşlardır. Tüzel kişilik, özerkliğin zorunlu bir sonucudur.
- Kendilerine özgü bütçeleri vardır. Buna karşın, bir çoğunun kendi gelirleriyle, görevlerini yürütme imkanları bulunmamakta, genel yönetimden aldıkları yardımlarla ayakta durabilmektedirler.
- Genel olarak yerinden yönetim kuruluşları, kendi organları eliyle görevlerini yürütürler. Örneğin, yerel yönetim kuruluşlarının genel karar organları halk tarafından seçilmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında durum farklıdır. Hizmetin niteliğine göre, ya organlarını kendisi seçer ya hükümet atar, ya da yasa ile başka bir atama biçimi öngörülmüştür.
- Yerinden yönetim kuruluşları yönetimde birliği sağlamak için genel yönetimin “vesayet ” denetimi altındadır.

Yerinden Yönetimin yararları<sup>38</sup> şöyle sıralanabilir:

- Yerinden yönetim kuruluşlarının önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetim kuruluşları, demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın, yerel yönetim düzeyinde yönetime katılması sağlanabilmektedir.
- Merkezden yönetimin doğurduğu kırtasiyecilik, hizmet etmede yavaşlama, bürokrasi gibi bazı sakıncalar yerinden yönetimle giderilmektedir.
- Hizmetler yerinde daha rasyonel ve gereklerine uygun şekilde yürütülebilir<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> a.g.e., s.39.

<sup>39</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.65.

Yerinden Yönetimin sakıncaları<sup>40</sup> ise şu şekilde sıralanabilir:

- Yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkarabileceği en büyük sakınca, ülkenin siyasal bütünlüğünün ve milli birliğin bozulması tehlikesidir.
- Yerel yönetim kuruluşları teknik eleman sıkıntısı çekmektedirler.
- Yerel yönetim kuruluşlarına bırakılan kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde, eşit ve yeknesak bir biçimde yürütülmesi imkanı yoktur.
- Yerinden yönetim kuruluşları, genel yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalma eğilimi gösterirler. Bunların mali yönden denetiminde zorluk vardır.
- Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri, içlerinde kötü geleneklerin oluşmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yeniden yönetimin sakıncaları olarak gösterilen hususlar, her ülkenin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik koşullarla, ülkenin ya da yerel yönetimin içinde bulunduğu yörenin gelişmişliği veya etnik yapısı ile yakından ilgilidir. Uygulamada yerinden yönetim ilkesi “yer yönünden” ve “hizmet yönünden” olmak üzere iki şekilde yer almaktadır.

#### 1.1.3.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetimin esası, belli bir kamu hizmetinin devlet tüzel kişiliği dışında, devletten ayrı bir bütçeye ve malvarlığına sahip, merkezi idare hiyerarşisine tabi olmayan özerk bir örgüte bırakılmasıdır. Merkezi hiyerarşiye tabi bulunmayan bu örgüt, kendisine verilen hizmetle ilgili konularda yürütmeye yönelik kararlar almak yetkisine sahiptirler<sup>41</sup>. Bu kuruluşlara örnek olarak; Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Yükseköğretim Kurulu (YÖK), Üniversiteler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve Bağımsız Düzenleyici Kuruluşları sayabiliriz<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.40.

<sup>41</sup> Nadaroğlu, Halil, (1998), *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, 6. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, s.24 .

<sup>42</sup> Ergun, (2004), a.g.e., s.171.

#### 1.1.3.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler)

Türkiye’de ilk defa Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1839 Tanzimat Fermanı’yla birlikte “muhassıllık meclisleri” adıyla ilk yerel seçim süreci başlatılmıştır. Sancak merkezlerinde “muhassıl” adı verilen maliye memurları ile mal kâtibi, emlak kâtibi, hâkim, müftü, zabıt, gayrimüslim nüfus varsa metropolit, hahambaşı ve kocabaşılar bu meclisin üyesi olurlardı. Bu meclislerin kurulma amacı demokratik yerel yönetimi sağlamaktan çok, merkezi yönetimi güçlendirecek biçimde, taşradaki egemen kümeler üzerinde denetim kurabilmeyi amaçlıyordu. Bu meclisler 1841’de kaldırılarak yetkileri valilere aktarılmıştı. 1864’de taşra kentlerinin de belediyeleşmesi başlatılmış ise de Osmanlı İmparatorluğu’nda belediye örgütünün gerçek tüzel kişilik içinde kazanılması Meşrutiyette çıkarılan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu çerçevesinde gerçekleşmiştir<sup>43</sup>.

Yer yönünden yerinden yönetimin esası, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir. Belli yörede oturanlara tanınan bu özerklik dolayısıyla ortaya çıkan kamu tüzel kişilerine ise yerel yönetimler (Mahalli İdareler) denilmektedir<sup>44</sup>. Mahalli idareler, devletin tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliğe, yani idari özerkliğe sahiptirler. Bunlar ayrıca, merkezi idarelerinkinin dışında mal varlığına da sahiptirler<sup>45</sup>.

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş oldukları belirtilmektedir. Ayrıca karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleri oldukları da belirtilmektedir. Türkiye’de mahalli idareler il özel idaresi, belediye ve köyden oluşmaktadır.

#### **1.1.3.3. Yönetimin Bütünlüğü İlkesi**

Üniter ve merkezden yönetim esasının uygulandığı bir devlette, yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Anayasa’nın 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” diyerek idarenin bütünlüğü ilkesine yer vermiştir.

<sup>43</sup> Ergun, (2004) a.g.e., s.173.

<sup>44</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.63.

<sup>45</sup> Nadaroğlu, (1998), a.g.e., s.25.

Bu ilke, çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılar. İdareyi oluşturan kuruluşlar, birbirinden ayrı ve parçalanmış gözükseler de, kuruluş ve görev açısından tamamen bağımsız değildirler. Bu ayırım, hizmetler ve hizmetleri yapan kuruluşlar açısından ortaya çıkar. Aslında bunların hepsi bir bütünün, bir sistemin parçalarıdır<sup>46</sup>.

İdarenin kuruluş ve görevleri yönünden bütünlüğü, merkezi idare kuruluşları arasında ve aynı tüzel kişi içinde yer alan birimler arasında “Hiyerarşi” , merkezi idare kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasında ise “İdari Vesayet” yolu ile sağlanmaktadır<sup>47</sup>.

## **1.2. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ**

### **1.2.1. Tanımı**

Mülki İdare Amirliği Sistemi; ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi olarak tanımlanabilir<sup>48</sup>.

1982 Anayasası’na göre merkezi yönetim; coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Aynı zamanda anayasada da yer alan yetki genişliği ilkesi gereği, merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması kapsamında kurulu bulunan il ve ilçeler kanunlar çerçevesinde, merkezden atanan vali ve kaymakamlar tarafından üniter yapı korunarak yönetilmektedir.

Mülki yönetim sistemi, hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlerine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal sonucu olarak, İl İdaresi Kanunu<sup>49</sup>, na göre vali, adli ve

---

<sup>46</sup> Günday, (2002), a.g.e.,s.70.

<sup>47</sup> a.g.e.,s.70.

<sup>48</sup> Kamu Yönetimi Sözlüğü, (1998), a.g.e., s.176.

<sup>49</sup> Resmi Gazete, Tarih: 18/06/1949, Sayı: 7236

askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir<sup>50</sup>.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu<sup>51</sup>nun 36. maddesi de Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfının kimlerden oluşacağını belirtmektedir. Kanuna göre “Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.”

### **1.2.2. Tarihçesi**

Türk Devleti'nin yönetim yapısının ve taşra örgütlenmesinin temelleri Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısına dayanmaktadır. Mülki İdare Amirliği Sistemi'ni ele almadan önce Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısından ve taşra örgütlenmesinden bahsetmekte fayda vardır.

#### ***1.2.2.1. Osmanlı Devletinde Tanzimat'a Kadar Taşra Yönetimi***

Osmanlı yönetim sistemi, askeri temeller üzerine kurulmuş ve toprak rejimine dayalı olarak yönetim bölümlerine ayrılmıştır. Başka bir deyişle taşra yönetim işleri de ilkece askerlik hizmeti karşılığında toprak geliri (dirlik) alan kamu görevlilerine bırakılmıştır. Kısaca toprak rejimi Osmanlı Devleti'nin örgütsel temelini oluşturmuştur<sup>52</sup>.

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş döneminde beyliğin sınırlarını genişletmek çabası ön planda iken yönetim örgütünün temel birimi olarak kaza seçilmiş ve her kazanın başına bir subaşı ve bir kadı atanmıştır. Subaşı askeri ve iç güvenlikle ilgili, hatta belediye imar işleri gibi konularda, kadı ise mülki, mali ve yargı konularında sorumlu idi. Bu yapı ile görevliler birbirinden bağımsız ve birbirini denetler konumdadırlar. Bu iş bölümü anlayışı Osmanlı'da katı bir merkezîyetçi yapılanmayı da kolaylaştırmıştır<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Emre, Cahit, (2002), “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar”, Cahit Emre (Der.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara:Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını., s. 215.

<sup>51</sup> Resmi Gazete, Tarih: 23.7.1965, Sayı:12056

<sup>52</sup> Sencer, Muzaffer, (1992), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan Yayıncılık, s.50.

<sup>53</sup> Ortaylı, İlber, (1976), “Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğin Evrimi”, Kurthan Fişek (Der.), *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi, s.8.

Osmanlı Beyliği'nin sınırlarının genişlemesi sonucu önce sancak sonrada eyalet idari örgütlenmenin temel birimleri durumuna gelmişlerdir. 14. yüzyılın ortalarına kadar Osmanlı taşra yönetiminin temel örgüt birimi sancak olmuştur. Bu tarihten sonra toprak kazanımlarının süratle artması sancaklar üstü bir yönetim birimi kurulmasını gerektirmiştir. Bu şekilde oluşturulmuş olan eyalet yönetim birimi daha çok bir denetim ve eşgüdüm görevi yapan bir destek birim olarak işlemiş ve yönetiminde vezir rütbesinde beylerbeyi görev almıştır. Sancak yönetim birimi kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından yine temel birim olarak kalmıştır<sup>54</sup>.

Osmanlı Devleti mülki idare bakımından eyaletler, onlar da sancaklara ayrılmaktaydı. Bu örgütlenmede etkili olan askeri düşünce ve amaçlar olmuş, vergi düzeni, toprakların yönetimi ve güvenlik buna göre örgütlenmişti. Eyaletler, sarayın ve Babiâli'nin vekili durumunda olan beylerbeyi tarafından yönetilmekte olup, beylerbeyleri barışta iç güvenliği sağlamak, savaşta ise eyaletinden oluşturmak durumunda olduğu askerleri ile birlikte cepheye gitmekle yükümlüydü. Beylerbeyi eyaletin en yüksek mülki amiri konumundaydı ve eyaletin güvenliğini emrindeki askerlerle sağlıyordu<sup>55</sup>. Eyaletlerin yönetiminde “Yetki Genişliği” ilkesi uygulanmaktaydı. Beylerbeyi (vali), sadrazamın önerisi ve padişahın onayı ile göreve atanmaktaydı<sup>56</sup>.

Sancaklar, eyaletlerin bağılıları olup, doğrudan beylerbeyinin idaresinde olan ve paşa sancağı denilenler dışındakiler, sancak beyleri tarafından yönetilmişlerdir. Beylerbeyine bağlı olarak onun yetki ve sorumluluklarına benzer yetkilerle görevlerini yürütür, yönetimleri altındakileri denetlemek, sipahileri denetim altında tutmakla yükümlüdürler. Beylerbeyinin yönetiminde olmaları nedeniyle sancak beyleri de yetki genişliğinin bir temsilcisi konumundaydı.

Her sancak bir yada birkaç kazaya ayrılmıştır. Kaza çeşitli özellikleri nedeniyle köy ve nahiyelerin merkezi durumunda olan yönetim birimleridir. Yönetimlerinden kadılar sorumludur. Kadı sadece yargısal işleri değil aynı zamanda belediye hizmetlerini de yürütmektedir. Doğrudan merkezden atanan kadıların yanı sıra subaşılar da kazalarda görev yapmaktadırlar.

<sup>54</sup> Ünal, Mehmet Ali, (1999), “Osmanlı Devletinde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, C. VI, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, ss.111-122.

<sup>55</sup> Bilgiç, Veysel ve Karakaya, Muhittin, (2002), “Türk Polis Teşkilatının Tarihi Gelişimi”, *Polis Bilimleri Dergisi*, C.IV, S. 1-2, Ankara: Polis Akademisi Başkanlığı, ss.176,

<sup>56</sup> Eryılmaz, (2002), a.g.e., s.122

Kırsal alanların ve köylerin yönetiminden de tımarlı sipahiler sorumlu olup; görevleri tarımsal denetim, askeri yükümlülükler ve kamu düzenini sağlamaktır. Osmanlı yönetim sisteminde tüm taşra yönetim birimlerinde yetki genişliği ilkesi esas alındığından merkezin tartışmasız otoritesi söz konusudur<sup>57</sup>.

Osmanlı taşra yönetim sisteminin temelini toprak rejimi olarak belirtilen sistem teşkil etmiştir. Toprak rejimi ile yürütülmesi gereken askeri ve idari hizmetlerin kaynağı sağlanmaktadır. Tüm arazi “has, zeamet ve tımar” olarak üçe ayrılmıştır ve hizmetler bu arazilerin gelirinden karşılanmıştır.

Osmanlı Devleti bazı eyaletlerinde toprak sistemini uygulamamış (Yemen, Mısır gibi) buralardan doğrudan hazineye aktarılan bir vergi alınmıştır. Osmanlı toplum yapısının temelini oluşturan tımar ya da dirlik sistemi de denilen toprak rejimi askeri örgütlenmenin olduğu gibi yönetim sisteminin de temelini oluşturmuştur. Toprak gelirleri askeri görevlere bağlı olduğu kadar, idari görevlerin karşılığı olarak dağıtılmıştır. Toprak rejiminde askerlik ve yönetim görevleri ilke olarak aynı ellerde toplanmıştır. Dirlik (toprak geliri) karşılığı askeri hizmetle yükümlü kılınan komutanlar aynı zamanda yönetim yetkileriyle de donatılmıştır.

Osmanlı yönetiminde eyalet beylerinin ve sancak beylerinin askeri ve idari olmak üzere iki tür görevleri vardır. Seferberlik halinde maiyetlerindeki cebeli de denilen tımarlı sipahilerle birlikte orduya katılırlardı. Savaşın devamı süresince verilen her türlü askeri görevi yerine getirmişlerdir. Barış zamanında ise buldukları eyaletin tüm yönetimle ilgili görevlerini yerine getirmek durumundadırlar. Beylerbeyi (valiler) buldukları yerlerde saltanatın vekili durumundadırlar. Sadrazam tüm ülke üzerinde hangi yetkiye sahipse onlarda kendi bölgelerinde aynı yetkiye ve otoriteye sahiptirler. Kendi eyaletleri içindeki zeamet ve tımarların uygun kişilere dağıtımını yapmış ve merkeze onaylatmışlardır. Bunun yanı sıra belirli zamanlarda eyalet merkezinde divan kurarak halkın dilek ve şikayetlerini dinlemek, tebaasının her türlü hakkını korumaya çalışmak, şeriat hükümlerinin uygulanmasını sağlamak, askeri kontrol altında tutmak, eyalette eşkıyalığı önleyerek asayişin temin etmek beylerbeyinin önemli görevlerindedir. Eyalet dâhilindeki tüm kadılar ve amirler bu beylerbeyine tabi olup emirlerine uymak zorundadırlar<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Sencer, (1992), a.g.e., s.4.

<sup>58</sup> Ortaylı, (1976), a.g.m., s. 8.

Sancak beyleri, beylerbeyinin yetkilerine sahip olup, onlar gibi tayin edilmiş, sancakta halkın her türlü hukukunun korunması, tecavüzlerin önlenmesi ve şariat hükümlerinin yerine getirilmesi gibi görevleri üstlenmişlerdir. Sancak beyleri beylerbeyine tabi olmuşlardır<sup>59</sup>.

### ***1.2.2.2. Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Taşra Yönetimi***

Osmanlı toplumunda ve Osmanlı dışında meydana gelen gelişme ve değişimler ve yüzyıllarca ihtiyacı karşılamış olan yönetim sisteminin değişikliğe uğrayarak bozulma sürecine girmesine sebep olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin güçsüzmeye başlaması ile batılı ülkelerin müdahalelerinin arttığı görülmektedir. Osmanlı Devleti içerisine düştüğü çöküş sürecini önlemek ve etkisi altına girdiği batılı ülkelerin Hıristiyan azınlıkları koruma gerekçesiyle siyasal müdahalelerini önlemek amacıyla devleti yeni bir siyasal, hukuksal düzene bağlamayı ve bireylerin durumunda iyileştirmeler yapmayı amaçlayan reform çalışmaları yapmıştır. Bu reformlar Tanzimat Hareketleri ile başlamıştır.

Kuruluşundan başlayarak temelde geleneksel devlet yapısını ve bu yapıdan kaynaklanan idari örgütlenmedeki dağınıklığı her zaman bünyesinde barındıran Osmanlı Devleti, Tanzimat Hareketi ile idari, yargısal ve ekonomik işlevlerini çağdaş işleyiş ilkelerine göre rayına oturtarak devlet gücünün tek merkezden ve en etkili biçimde kullanılmasını sağlamak istemiştir.

1856 Islahat Fermanı ile eyalet yönetiminde; yönetim, maliye ve yargı organları yeni merkezîyetçi anlayışa göre düzenlenmiştir. Bu fermanla sancak ve kazalara atanacak memurların meslekten yetişmeleri ve merkezden atanması kabul edilmiştir. Bu fermandan önce, 1852 tarihinde çıkarılan bir fermanla, taşra yönetiminde “yetki genişliği” eğiliminin ilk girişimini simgeleyen asker ve sivil memurların atanma, azil ve denetimlerinde valinin söz sahibi olması ilkesi benimsenmiştir<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> a.g.m., s. 8.

<sup>60</sup> Tamer, Mustafa, (1994), *Bölge Valiliği*, 2. Baskı, Ankara: Tamer Ofset, s.12

### ***1.2.2.3. İdare-i Vilayet Nizamnamesi ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi***

Fransız yönetim birimlerini örnek alarak 1864 yılında çıkarılan “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” ile 1871 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile idari bölünme alanında değişiklik yapılarak yönetim birimi olan eyaletler vilayete dönüştürülmüştür. Nizamnameye göre vilayetler, sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler ise köylere (kariye) ayrılmıştır. Bunlardan vilayeti vali, sancakları mutasarrıf, kazayı kaymakam, nahiyeyi nahiyeye müdürü yönetecek ve bunlar padişah tarafından ya da merkezden atanacak memurlar durumunda olacaklardır. Sadece köyleri yönetecek muhtarların halk tarafından seçilmesi uygun görülmüştür. Nizamname ile atanan bu yöneticilerin yanında birer idari meclis oluşturulmuştur. Meclisler danışma meclisi konumunda kalmış, memurlardan ve seçilmiş üyelerden oluşmuştur<sup>61</sup>.

1864 tarihli Nizamname ile vilayet, sancak ve kazalarda kurulan hukuk (Meclisi Temyizi Hukuk) ve ceza (Meclisi Cinayet) mahkemeleri oluşmuştur. Bu mahkemelerin kurulmasıyla taşrada adliye ve idare birbirinden ayrılmıştır<sup>62</sup>.

1871 yılında çıkarılan nizamname ile vali, mutasarrıf ve kaymakamların görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Vilayetteki tüm devlet dairelerinin teftişi memurların ödüllendirilmesi ve cezalandırılması konularında valilere geniş yetkiler verilmiş, eğitim, ziraat, ticaret ve sanayinin geliştirilmesi, yolların yapılması ve onarımı, limanlar yapılması, hastaneler açılması ve genel sağlığın korunması, ormanların korunarak çoğaltılması gibi görevlerin yerine getirilmesi konularında da valiler yetkili kılınmıştır<sup>63</sup>.

Tanzimat sonrası Osmanlı ordusu dört bölgeye ayrılmış başlarına da birer müşir atanarak vilayet yönetimi askeri yapıdan ayrılmış, vilayet yöneticileri birer sivil mülki amir durumuna gelmiştir.

1876 yılında yürürlüğe giren ilk Anayasa’da illerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre kurulacağını ve düzenlemelerin talimatla yapılacağını belirtmiştir. 1911’de yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu”nun, il özel yönetimi ile ilgili bölümü ise 1913 yılında yürürlüğe girmiş ve vilayete tüzel

<sup>61</sup> Tural, Erkan, (2005), “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyat Talimâtname’si”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. XIV, S. 1.

<sup>62</sup> a.g.m.

<sup>63</sup> Günay, Ömer Faruk,(1999), *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model*, Sivas: Özemek Matbaası, s.20

kişilik tanınmıştır. 1919 yılında idari taksimatımız 15 vilayet, 16 sancak, 302 kaza, 679 nahiye ve 36 mülhak Liva'dan oluşmaktaydı.

#### ***1.2.2.4. Cumhuriyet Dönemi Taşra Yönetimi***

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, il yönetimini yeniden düzenlemiştir. Burada coğrafi ve iktisadi kıstaslar doğrultusunda, Türkiye'nin illere, illerin ilçelere ve ilçelerinde nahiyelere ayrıldığına, ilin idaresinin valiyeye verildiğine değinilmiştir. 1921 Anayasası dışında hiçbir anayasada valilik müessesesi yer almamıştır<sup>64</sup>.

1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da, daha önceki düzenlemeleri aynen kabul etmiştir. 1929 tarihinde ise 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Mülki yönetim kademeleri il, ilçe ve bucak olarak belirlenmiş ve liva uygulamasına son verilmiştir.

1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu zamanla işlemez olmuş ve 1949 yılında halen yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Cumhuriyet dönemi boyunca taşra yönetimine egemen olan temel eğilim, Tanzimat Hareketi'yle birlikte başlatılan merkezcilik uygulamasının sürdürülmesi biçiminde kendini göstermiştir. 5442 sayılı Kanun'un getirdiği düzenleme çerçevesinde, hizmetlerin ekonomik ve coğrafi şartlara göre daha etkin biçimde yerine getirilmesi amacıyla taşra örgütleri idare kademelere ayrılmış ve il esasına göre kurulmuştur. Aynı sistem içinde iller ilçelere, ilçeler bucak ve köylere ayrılmaktadır. Yasa ile getirilen bu üçlü sınıflandırma günümüzde de varlığını sürdürmekle birlikte bucakların önemi ortadan kalkmış, bucakların büyük bölümü belde belediyesi veya ilçe yapılmıştır<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Tekmen, Mustafa, (2007), "Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:457,ss. 1-11, <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/457-1-11%20mustafa%20tekman.doc>, (Erişim Tarihi: 01.07.2009)

<sup>65</sup> Ersoy, Neşet, (2006), "AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri", *Türk İdare Dergisi*, Ankara, S.450, ss.1-23.

### **1.2.3. Mevzuat Açısından Mülki İdare Amirliği**

#### **1.2.3.1. Anayasa**

Mülki İdare Amirliği Sistemi (İl Sistemi) temel dayanağını Anayasa'dan almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesinde "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." dendiikten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin iki temel esasa dayanacağı belirtilmektedir. Bunlardan birisi "merkezden yönetim" diğeri ise "yerinden yönetim"dir.

Anayasa'nın 126. maddesi ise merkezi idare kuruluşları açısından, alanla ilgili düzenleme esasları getirmiştir. Buna göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, illerde diğerkademeli bölümlere ayrılır.

Aynı madde ile Anayasakoyucu, merkezden yönetim uygulamasını hafifletmek istemiş ve "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır " diyerek il sistemini kuvvetlendirmeyi amaçlamıştır.

Anayasa, il sistemini, yukarıda belirtildiği gibi, merkezi idare yönünden temel bir örgütlenme biçimi olarak kabul ederken bu kuralın bir ayrıcalığını da öngörmektedir. 126. maddede " Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir." denilmektedir. Bölgesel kuruluşlar olarak adlandırılan kamu örgütleri, ağırlıklı olarak 1950'lerden itibaren kurulmaya başlanmışsa da bunlar yasal dayanaklarına, önce 1961, sonra da 1982 Anayasalarıyla kavuşmuşlardır.

#### **1.2.3.2. İl İdaresi Kanunu**

Mülki İdare Amirliği Sistemi'nin anayasası diyebileceğimiz 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu il sisteminin ayrıntılarını göstermektedir. Anayasa'nın koyduğu ilkeler doğrultusunda açıklamalar yaparak il sisteminin temel yapısını kurmaktadır. Kanun, Anayasa'nın il sistemine ilişkin ilkeleri; il sisteminin ve diğerkademeli bölünmeleri (il, ilçe, bucak), yetki genişliği ilkesi, il ve ilçeler esas alınarak teşkilat kurma zorunluluğunu ve bölgesel kuruluşların kurulma biçimini açıkladıktan sonra Mülki İdare Amirliği'nin kuruluş ilkelerini ve mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini açıklamaktadır.

Kanun, İl Sistemini şöyle kurmaktadır: “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır.” Ayrıca kanunda adalet ve askerlik daireleri, belirlenen esaslar içinde bu hükmün dışında bırakılmıştır. Bunlar dışında, İl Sistemi içinde teşkilatlanan tüm kamu kuruluşları, İl İdaresi Kanunu’nun yukarıda açıklanan 4. maddesinin içinde yer almaktadır.

### ***1.2.3.3. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun***

Türk kamu yönetiminin örgütlenmesini düzenleyen temel yasa, 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun<sup>66</sup>, dur. Kanunun amacı, “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” şeklinde açıklanmaktadır. Kanun, Türk kamu yönetiminin çekirdek yürütme birimi olan bakanlıkların ve taşra teşkilatının kuruluşunda bir standartlaşma sağlamıştır.

Kanuna göre taşra teşkilatı, “Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.” diyerek;

- İl valisine bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

şeklinde teşkilatlanmasını düzenlemiştir.

Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların taşra teşkilatları; 3046 sayılı Kanuna, bakanlıkların teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymak zorundadırlar. Kanunda “Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken

---

<sup>66</sup> Resmi Gazete, Tarih: 9/10/1984 Sayı: 18540

hizmetler için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır.” hükmü bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi, 3046 sayılı Kanun da İl Sistemini temel almakta, birden çok ili içeren alanlarda kurulacak teşkilata ancak zorunlu nedenlerle izin vermektedir. Ancak günümüzde kamu kurum ve kuruluşları bölge teşkilatı şeklinde yapılanmaya giderek il sisteminden uzaklaşmaktadır.

#### ***1.2.3.4. AB Uyum Yasalarının Etkileri***

Avrupa Birliği'nin Maastricht, Kopenhag ve Helsinki kriterleri ile Avrupa Birliği organları tarafından açıklanan çeşitli resmi belgelerde tam üyelik için öngörülen koşullar arasında kamu yönetiminin yapısını, personelini ve işleyişini yakından ilgilendiren hususlar mevcuttur. Bu sebeple, Avrupa Birliği, Türkiye de dahil olmak üzere, aday ülkelerin kamu yönetimi ve kamu personel rejimi reformlarını hızla gerçekleştirmelerini teşvik etmektedir.

Bu açıdan, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üye olarak katılımı sürecinde kamu yönetiminin yönetsel uyumu da büyük bir önem taşımaktadır. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde örnek bir yönetim yapısı kurulması gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde yapılan ve yapılması gereken değişiklikler doğrudan doğruya taşra yönetimini yani Mülki İdare Amirliği Sistemi'ni etkilemektedir.

Mahalli idarelerde yapılan ve yapılması gereken değişiklikler ve yenilikler de doğrudan mülki idare sistemini etkilemektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girmek için başvurduğu 1963 yılından günümüze kadar Türk idare yapısında yenilikler yaşanmaktadır. Bu yeniliklerin tamamına yakını da mülki idare sistemini etkilemektedir.

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde 2002 yılından günümüze kadar yedi adet uyum paketi çıkarılmış, bu paketlerde birçok kanunla ilgili düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden mülki idareyi direkt ilgilendiren kanunlar; Terörle Mücadele Kanunu, Basın Kanunu, Dernekler Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun, Polis Vazife ve Salahiyeti Kanunu, Vakıflar Kanunu, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu, Adli Sicil Kanunu, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Olağanüstü Hal Valiliği

ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükümünde Kararname, İmar Kanunu, Nüfus Kanunu'dur<sup>67</sup>.

Bu kanuni değişiklikler ve bunlara göre çıkarılan alt mevzuatların uygulanması mülki idareyi ilgilendirmektedir. Bu kanunlarda yapılan değişiklikler yönetimin daha özgürlükçü, insan hak ve hürriyetlerin kullanımı ile ilgili kısıtlamaların azaltılması, demokratik bir yönetime doğru yönelmenin alt yapısı için zemin hazırlamıştır. Ancak bu düzenlemeler daha demokratik bir yönetim için gerekli de olan düzenlemeler olmasına rağmen merkezi yönetimin taşra teşkilatında çok büyük yönetim değişikliklerine sebep olmamıştır. Mülki idarede asıl köklü değişiklikler öngören düzenlemeler içeren tasarı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Bu tasarı kanunlaşırca yerinden yönetimler güçlenecek merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturan Mülki İdare Amirliği sistemi zayıflayacaktır.

Ayrıca Mülki İdare Amirliğini ilgilendiren diğer kanunlar da yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlar; İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Gelir İdaresi Başkanlığı Hakkında Kanun ve diğer kanuni düzenlemelerdir.

Anayasada merkezden yönetimden ve yerinden yönetimden bahsedilmiştir. Ayrıca merkezden yönetimin taşra teşkilatlanmasındaki il sistemine yetki genişliği esası getirmiştir. Bu yönetim yapısı içerisinde merkezi yönetime mi, yerinden yönetime mi ağırlık verileceği belli değildir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana hükümetler ağırlığını merkezi yönetime vermiş ve yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçsüz kalmıştır. Ancak, Avrupa Birliği uyum sürecinde ve yönetimin yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçlü duruma ve merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmıştır. Bu yeniden yapılanma süreci Mülki İdare Amirliği Sistemi'nin ağırlığının azaldığı ve birçok yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere devredildiği bir süreçtir<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2004), *Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri*, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Yayını, s.1-6

<sup>68</sup> Gürel, Fuat, (2006), "*Türk Kamu Yönetiminin AB'ye Uyumu ve Mülki İdare Amirliği*", Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla, s. 26

### 1.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde kısaca belirtilmiş olan mülki idare amirleri; vali, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü ve kaymakam adayları ile İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan ve mülki idare hizmetleri sınıfına mensup müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve bu seviyedeki birim başkanları, merkez valisi, mülkiye müfettişi, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü ve hukuk müşavirlerini kapsamaktadır. Bu çalışmada mülki idare amiri tabiri, doğrudan icrai nitelikte karar alabilme yetkisine sahip, il ve ilçe idarelerinin başı olması sıfatıyla, dar anlamda, sadece vali ve kaymakamı içine alacak şekilde kullanılacaktır.

#### 1.3.1. Vali

Valilerin hukuki durumları ile görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kanun dışında pek çok kanun valilere çeşitli görev ve yetkiler vermiştir. Valilik statüsü, 657 sayılı kanunun 59. maddesinde istisnai memurluklar içinde sayılmıştır. Bu nedenle valiliğe atanmalar, atanma tarihinden itibaren Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı'na girmiş sayılırlar<sup>69</sup>.

İstisnai memurluklardan olduğundan vali olarak atanabilmek için herhangi bir şart getirilmemiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile atanırlar ve aynı usulle görevlerinden alınırlar. Bunun dışında istisnai memur olduğu için vali atanacaklar için başka şartlar getirilmemiştir.

##### 1.3.1.1. Valinin Hukuki Durumu

İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin ilk fıkrası valilerin hukuki durumunu ortaya koymuştur. Buna göre vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

Vali, kendi bölgesine ait hizmetleri gören muhtelif bakanlık memurlarının da hiyerarşik amiridir. Bu yönden hâkimlerle askeri örgüt mensupları dışında bakanlık memurları üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanabilir. Aynı şekilde devlet ve hükümet

---

<sup>69</sup> Pınar, İbrahim, (1993), *Açıklamalı ve İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları*, Ankara: Seçkin Yayınları, s. 65.

temsilcisi ve hükümetin icra vasıtası sıfatı ile merkezin o yöredeki bütün örgütünün hiyerarşik amiri olduğu gibi merkezin bazı teşkilat üzerindeki idari vesayet yetkisini de kullanmaktadır<sup>70</sup>.

Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve yetkili görevlisidir<sup>71</sup>.

### ***1.3.1.2. Valinin Genel Görev ve Yetkileri***

İl genel idaresinin başı ve ildeki tüm kurum ve memurların amiri sıfatıyla valinin pek çok görev ve yetkisi bulunmaktadır. Burada il sistemi içinde valinin görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.
- Vali, il genel idaresinin başı ve merciidir. İlde çalışan tüm kamu kuruluşları (askeri ve adli daireler dışında) valinin emri altındadır. Valiler ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludurlar.
- Bir kısım üst kademe memurları dışında ile atanan tüm memurların istihdam yerleri valiler tarafından saptanır. Bunların il içinde yer değiştirmeleri de valinin yetkisi içinde bulunmaktadır. Merkez tarafından atanacağı belirtilmemiş memurlar valiler tarafından atanır ve yerleri değiştirilir.
- Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle il kuruluşları arasındaki tüm yazışmalar validen geçmek zorundadır (Valiler hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler).
- Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanı, bunların uygulanmasını sağlamak ve bakanlıkların emir ve talimatlarını yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün

---

<sup>70</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.395

<sup>71</sup> Günay, (1999), a.g.e., s. 30

tedbirleri almaya yetkilidir, bu amaçla genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan eder.

- Vali ilde askeri ve adli daireler dışında kalan, yerel yönetimler dahil, tüm kamu kuruluşlarını ve özel işyerlerini denetleyebilir.
- Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.
- Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir.
- Vali, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine hanel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebilir.
- Vali, Cumhuriyet Bayramı'nda ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

### ***1.3.1.3. Valinin Güvenliğe İlişkin Görevleri***

Valilerin güvenlik konusundaki görevleri İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Valilerin güvenliğe ilişkin görevlerini kısaca şöyledir:

- Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.

Görüldüğü üzere vali, il sınırları içinde tüm kolluk birimlerinin amiri konumundadır.

- Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

- İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir.
- Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde askeri birliklerden destek isteyebilir.

#### ***1.3.1.4. Valinin Teftiş ve Denetleme Yetkileri***

İl İdaresi Kanunu'nun 13. maddesinde valilerin teftiş ve denetleme yetkilerini düzenlemektedir. Bu düzenlemede özetle aşağıdaki hususlara yer verilmektedir:

- Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilirler.
- Vali, emri altında bulunan tüm memurlara, uyarma, kınama ve beş güne kadar aylıktan kesme cezası vererek uygular. Daha ağır disiplin cezası verilmesi için de yasal mercilere teklif ve talepte bulunabilir.
- Valiler, emir ve denetimi altında bulunan teşkilatın aldığı kararla yaptığı muamelelerden şikâyet edenlerin müracaatlarını tetkik eder; memurun haksız veya kanunsuz muamelelerini görürse hakkında kanuni muameleye başvurur. İnceleme neticesinde vardığı sonuca göre alacağı kararı derhal tatbik ettirir ve ilgiliye bildirir.
- Valiler, il içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vuku bulduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler.

- Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.
- Vali, birkaç ile şamil memuriyetlerin kendi ilindeki işlerini de gözetim ve denetime yetkilidir.
- Vali, denetlemeleri sırasında, işbaşında kalmalarında mahzur gördüğü bütün memur ve müstahdemlere işten el çektirebilir.
- Vali, il sistemi içinde çalışan bütün memurların ya birinci ya da ikinci derece sicil amiridir.
- Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar.

#### ***1.3.1.5. Valinin İl İdare Şube Başkanları ile İlişkileri***

Vali, ilde bütün bakanların tek tek temsilcisi olması dolayısıyla, il idare şube başkanları ve kaymakamların da amiridir. İlde bulunan tüm il idare şube başkanları ve kaymakamlar valinin emri altında çalışırlar.

İl idare şube başkanları kendi görevlerinin yürütülmesinden ve personelinin mevzuatta belirtilen ödev ve görevlerinin yerine getirilmesinden valiye karşı sorumludurlar.

Anayasa'nın 136. maddesinde yer alan "Kanunsuz Emir" düzenlemesine uygun olarak, il idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re'sen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili merciye yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.

Vali, idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın uyumlu çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını, yılda dört defadan az olmamak

üzere, toplantıya çağırabilir. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için zorunludur. Bu toplantılara kaymakamlar, belediye başkanları ile uygun görülen meslek kuruluşları da çağırılabilir.

Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin uyumlu bir şekilde yürütülmesi için alınması gereken tedbirleri görüşmek üzere, kaymakamları yılda en az bir defa toplantıya çağırır. Yapılması gereken işler, önemlerine ve eldeki imkanlara göre sıralanarak programlanır ve ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama sonuçları gözden geçirilir<sup>72</sup>.

Son olarak valiler, her yıl ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. İlin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında ilgili bakanlıklara rapor verirler.

### **1.3.2. Kaymakam**

Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık, bir meslek memurluğudur. Başka bir anlatımla kaymakamlık, özel bir statü ile de düzenlenen bir kariyer olması nedeniyle validen farklı olarak, görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği hakkından yararlanan tam bir devlet memurudur<sup>73</sup>.

Kaymakam olabilmek için genel memuriyet şartlarının yanı sıra özel şartlar da kanunda gösterilmiştir. Buna göre kaymakam olabilmek için Hukuk, Siyasal Bilgiler ya da İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'ni bitirmiş olmak, otuz yaşını doldurmamış olmak ve kaymakamlık stajı ve kursunu başarı ile bitirmiş olmak gerekir. Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni'nin seçimi ve İçişleri Bakanı'nın onayı üzerine müşterek karar ve cumhurbaşkanı'nın tasdiğiyle atanır<sup>74</sup>.

#### **1.3.2.1. Kaymakamın Hukuki Durumu**

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisi olup ilçenin genel idaresinden sorumludur. Bu nedenle, ilçedeki adli ve

<sup>72</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.397.

<sup>73</sup> Duran, Lütfi, (1973), "Türk Kaymakamı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.VI, S.2, s.7.

<sup>74</sup> Günday, (2002), a.g.e., s.399.

askeri birimler dışında kalan tüm merkezi idare kuruluşları ve personeli kaymakamın emri altındadır.

### ***1.3.2.2. Kaymakamın Genel Görev ve Yetkileri***

Kaymakamların görev ve yetkileri, İl İdaresi Kanunu'nun 31. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ışığında kaymakamın görev ve yetkileri kısaca şunlardır:

- Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.
- Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve hükümet kararlarının ilanını ve uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır, görevleri yerine getirir.
- Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı buldukları valilerle yazışırlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer bakanlıklarla yazışabilir ve bu durumda valiye bilgi verirler.
- Kaymakamlar, adli ve askeri birimler dışında kalan bütün devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı bütün birimleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği bakanlık veya tüzelkişiliğe sahip genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla yapar.
- Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer kamu görevlilerini ise re'sen işten el çektirebilir.
- Kaymakam, ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir birimden isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.
- Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur.

- Kaymakam, ilçenin idare şube başkanları ile memurlarına, genel ve özel kolluk amir ve memurlarına savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama cezaları verir ve uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve talepte bulunabilir. Kaymakamlarca re'sen verilen cezalar kesindir. Bu cezalar tebliğ tarihinden itibaren sicile geçer.
- Kaymakam, resmi bayramlarda ilçede yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

### ***1.3.2.3. Kaymakamın Güvenliğe İlişkin Görevleri***

Kaymakamların güvenliğe ilişkin görevleri İl İdaresi Kanunu'nun 32. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre sahip olduğu yetkiler kısaca şunlardır:

- Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak için gereken tedbirleri alır. Bu amaçla genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yürütülmesi için emirler verir. Kolluk birimlerinin amir ve memurları, kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir.
- Kaymakamlar, ilçe idare şube başkanlarının genel, özel ve kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridirler.
- Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.
- İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, kişi emniyetinin, kamu esenliğinin sağlanması ile önleyici kolluk yetkisi kaymakamın görevlerindedir. Bunları sağlamak için gereken karar ve tedbirleri alır.
- Kaymakam, valinin onayıyla ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir.

- Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri komutanlara da haber verir. Yardıma gelen askeri kuvvet, İl idaresi Kanunu'nun 11/D maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir.
- Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait kurumlarla diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen işletme ve işyerleri; emniyet, asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır.

Görüldüğü üzere kaymakamın güvenliğe ilişkin son derece önemli yetkileri vardır. Yarı askeri-yarı kolluk birimi olan jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının üzerindeki amirlik konumuna ilişkin bazı problemler vardır ve buna ileride değinilecektir.

#### ***1.3.2.4. Kaymakamın Teftiş ve Denetleme Yetkileri***

Kaymakamın bu konudaki yetkileri, İl İdaresi Kanunu'nun 32. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre kaymakam, her yıl ilçe içindeki teşkilatın tamamını ve köylerin en az yarısını teftiş etmek zorundadır. Devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiye bildirir.

Ayrıca kaymakam, halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirir ve aksaklıkların giderilmesi için gereğinin yapılmasını sağlar.

#### ***1.3.2.5. Kaymakamın İlçe İdare Şube Başkanları ile İlişkileri***

Kaymakamın bu konudaki yetkileri, İl İdaresi Kanunu'nun 37-40. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu yetkiler özetle şöyledir:

İlçe idare şube başkanları, görevlerine ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla kendi dairelerine verilmiş olan görevlerin yapılmasından doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur. İlçe idare şube başkanları,

kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve istenilen her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadır.

Anayasa'da yer alan "Kanunsuz Emir" düzenlemesinde olduğu gibi, ilçe idare şube başkanları kaymakam tarafından re'sen verilen emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulunurlarsa, durumu kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda durumu valiye de bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri, kendi sorumluluğu altında uygulanır.

Kaymakam, ilçede kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasından doğan şikâyetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir.

Kaymakam, gerekli gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla ve meslek kuruluşları başkanlarıyla toplantı yapabilir. Toplantılar için yapılan çağrıya gelmemek vazifeden kaçınma sayılır. Toplantıda alınan kararlar valiye bildirilir.

### **1.3.3. Bucak Müdürü**

En küçük mülki idare birimi olan bucak teşkilatı, İl İdaresi Kanunu'nun 41-56. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür. Bucak müdürü, bucakta en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Bucak teşkilatı uzun yıllardır hükümetlerce ihmal edildiği ve gözden çıkarıldığı, bucak müdürlüklerine atama yapılmadığı için hukuken kalsa bile fiilen kalkmış durumdadır. Şu an için Türkiye'de bucak müdürü bulunmamaktadır. Bu nedenle bu çalışmada en küçük mülki birim olan bucak teşkilatı anlatılmayacaktır.

## 2. BÖLÜM

### GENEL İDARİ KOLLUK VE GÖREVLERİ

#### 2.1. KAMU DÜZENİ VE KAMU DÜZENİNİN UNSURLARI

##### 2.1.1. Kamu Düzeni Kavramı

Genel bir tanımlama ile kamu düzeni tabirinden; toplumun barış ve içinde gelişmesini ve yaşamını sürdürmesini sağlayacak bir ortam anlaşılmaktadır<sup>75</sup>. Bu ortamın sağlanması, kamu düzenini, toplumun güvenliğini, esenliğini ve sağlığını koruma amacı güden teşkilata ise idari kolluk adı verilmektedir. Aslında idari kolluk faaliyetlerinin nihai amacı da diğer idari faaliyetlerde olduğu gibi kamu yararının sağlanmasıdır<sup>76</sup>.

Toplumların toplum olarak kalabilmeleri için ülke ve devleti ile dış ve iç tehditlere karşı korunması yanında, gündelik yaşamı itibarı ile de korunması gerekmektedir. Bir arada yaşayan insanlar günlük yaşamlarında sadece can, mal ve ırzlarının güvenlik içinde olmasını uzun zaman yeterli görmüşlerdir. Zamanla toplumların ilerleyip gelişmesiyle bireyler, sadece güvenliğin sağlanması ile yetinmeyip, toplum sağlığını tehdit eden salgın hastalıklara karşı genel sağlık tedbirlerinin alınmasını, gürültü, toz ve pis kokuların önlenmesini, doğal çevrenin korunmasını devletten istemektedirler. Bu ve benzeri ihtiyaçların karşılanması da toplum yaşamının devamı için vazgeçilmez hale gelmiştir<sup>77</sup>.

İnsanların toplum halinde yaşamaları ve toplum halinde yaşamın devam ettirilebilmesi, belli bir düzen ve disiplini gerektirmektedir. Toplum yaşamının devamı için gerekli düzen ve disiplini sağlamak için konulacak her kural ve kuralın uygulanması toplumu oluşturan bireylerin davranışlarını, faaliyetlerini, kararlarını etkilemekte ve sınırlandırmaktadır<sup>78</sup>.

Bireylerin özgürlüklerini kısıtlayan bu kurallar aynı zamanda bireylerin ve toplulukların huzur ve güvenliğini sağlamaktadır. Devlet olarak örgütlenmiş

<sup>75</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.270.

<sup>76</sup> Onar, Sıddık Sami, (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.III, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s.1479.

<sup>77</sup> Yayla, Yıldızhan, (1990), *İdare Hukuku*, 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, s.51.

<sup>78</sup> Onar,(1966), a.g.e., s.1506.

toplumlarda düzenin ve güvenin sağlanması devletin en başta gelen ödevidir. Diğer kamu hizmetleri nispeten yakın zamanlarda ortaya çıktığı halde, devletin bu ödevi, ulusal savunma ihtiyacı ile birlikte, devlet kadar eskidir<sup>79</sup>.

İdari kolluğun amacını oluşturan kamu düzeni, bireylerin genel veya halka açık yerlerde güvenlik, dirlik, esenlik ve sağlık içinde yaşamaları ile ilgilidir. Bu unsurların sağlanması ile kamu düzeni sağlanıp korunmaktadır.

Kolluk faaliyetleri, idarenin hak ve özgürlüklere en fazla karışabildiği bir alan olması nedeniyle, bu konudaki görev, yetki, önlemler ve ölçü ile usuller ve yaptırımların sadece kamu düzenini ilgilendirdiği ölçüde idare hukuku ilkeleri ve özellikle yasama tarafından konulan kurallar çerçevesinde yürütülen bir etkinlik olması zorunludur. Buna bağlı olarak da kamu düzeninin bozulmasını önlemek, bozulduğunda da geri getirmek yoluyla sağlanmasına çalışılan kolluk faaliyetlerinde sadece “maddi kamu düzeni” nin düşünülmesi gereklidir. Başka bir deyişle idare, kolluk alanındaki işlevi ve kullandığı yetkilerle, sadece maddi kamu düzenini sağlamaya, dolayısıyla onun bozulmasını önlemeye ve bunu başaramazsa da getirilmesini gerçekleştirecek önlemleri almaya yönelik bir tutum ve davranış içinde olduğu oranda yasaldir. Dolayısıyla ne toplumun ne de orada yaşayanların manevi gereksinimleri ile iç dünyalarının ilgili olduğu hususlar idarenin kolluk işlev, yetki ve etkinlikleri arasında bulunamaz<sup>80</sup>.

Kamu düzeni bireylere ilişkin, bireysel çıkarlara dayanan bir kavram olmayıp, toplumun dış maddi düzenini ilgilendiren bir kavramdır. Kişilerin bireysel yaşam alanları ve konutlar kolluğun müdahalesi dışında olup, bireylerin konutlarındaki eylemleri dış maddi düzene etkide bulunmadığı takdirde kolluk faaliyetlerine konu olmaz.

Nitekim umumi veya umuma açık yerlerde oldukça geniş sayılabilecek kolluk yetkileri özel konutlar söz konusu olduğunda çok daha sınırlıdır. Ne var ki bireylerin davranışları onların konutlarını aşır maddi düzene de yansıyan ve dolayısıyla onu olumsuz yönde etkileyen bir hal alırsa idarenin ona da müdahale etmek görev ve yetkisi vardır. Bunun gibi bireylerin inanç ve düşünceleri olsun, tutum ve

<sup>79</sup> Kıratlı, Metin, (1973), *Koruyucu İdari Hizmetler*, Ankara: TODAİE Yayınları, s.27.

<sup>80</sup> Özay, İl Han, (2002), *Günışığında Yönetim*, 4. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, s.90.

davranışları olsun maddi kamu düzenini olumsuz yönde etkiliyorsa bunun önlenmesi de idarenin kolluk görev ve yetkileri arasında sayılır<sup>81</sup>.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu<sup>82</sup>,nun 1. maddesi de, idari kolluğun görevinin, toplumun dış maddi düzenini korumak olduğunu belirtmiştir. Bu düzenlemeye göre bireylerin ahlak anlayışlarını dışa yansıtan bazı eylemlerin kamu düzenini ilgilendirmeyeceği ileri sürülebilir. Ancak aynı kanunun çeşitli maddelerinde bireylerin ahlak anlayışlarının dışa yansımaları niteliğinde olan eylemlerin idari kolluk faaliyetlerine konu yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu eylemlerin idari kolluk faaliyetlerine konu olabilmesi için toplumun dış maddi düzenini bozacak, sarsacak nitelikte olması gerekmektedir. Kolluğun, toplumun dış maddi düzenini bozacak, sarsacak nitelikte olmayan, maddi düzen için yakın tehlike teşkil etmeyen davranışlara müdahalesi yetki aşımına yol açar<sup>83</sup>.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında; toplumun dış maddi düzenini oluşturan kamu düzeninin unsurlarının güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve bazı durumlarda da genel ahlakın korunması olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında son dönemdeki modern anlayışa göre kamu düzeninin unsurları farklı şekillerde değerlendirilebilmektedir. Modern anlayış bu unsurların dışında “kamusal estetik”, “insan onuru”, “bireylerin kendilerine karşı korunması” gibi bazı yeni unsurlara da yer vermiştir<sup>84</sup>. Ancak biz klasik anlayışa göre kamu düzenini oluşturan bu unsurların ne anlama geldiğini inceleyeceğiz.

## **2.1.2. Kamu Düzeninin Unsurları**

### **2.1.2.1. Güvenlik**

Eski kitaplarda ve günümüzde yürürlükte bulunan yasal düzenlemelerde genellikle “emniyet” olarak anılan ve konuşma dilinde de zaten kolluk örgüt ve personeli ile özdeş olarak kullanılan “güvenlik”<sup>85</sup> kavramından, bireyler ve toplulukları ile onların malvarlıklarına zarar verecek durum ve tehlikelerin önlenmesi anlaşılmaktadır. Silah

---

<sup>81</sup> Özay, (2002), a.g.e., s.490.

<sup>82</sup> Resmi Gazete, Tarih: 14/07/1934, Sayı: 2751

<sup>83</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 248.

<sup>84</sup> Gözler, Kemal, (2002), *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Kitabevi, s.467.

<sup>85</sup> Gözübüyük, A.Şeref ve Tan, Turgut, (2001), *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C.I, Ankara: Turhan Kitabevi, s.596.

bulundurma ve taşımanın özel bir izne bağlı olmasından tutun da, yollarda trafik güvenliğinin sağlanması<sup>86</sup> ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin belirli usul ve esaslar dahilinde yapılmasının sağlanmasına dönük alınan tedbirler hep bu “güvenlik” sağlama amacına yönelik tutum ve davranışlardır<sup>87</sup>.

Bazen “asayiş” terimi ile de anlatılan bu unsur hem umumi hem de umuma açık yerlerde mal ve can bakımından hiçbir tehlikenin olmaması, saldırı, zorlama, itilip kakılma, durdurulma, bekletilme, alıkonma ile kaza ve engellemeye uğramadan bulunma ve dolaşma ile bireylerin “bu yönde inanç ve kanaat sahibi olmaları” anlamını taşır<sup>88</sup>.

### **2.1.2.2. Dirlik ve Esenlik**

Bazı kanunlarda selamet ve intizam ya da huzur ve sükun sözcükleri ile de anlatılan dirlik ve esenlik, yaşamın normal seyrini olumsuz yönde etkileyebilecek her türlü düzensizlik ve karışıklığın yokluğudur. Bu anlamda dirlik ve esenlik bireylerin, normal yaşamlarını olumsuz yönde etkileyebilecek olan toz, gürültü, duman, pislik, vesaire gibi her türlü düzensizlik ve karışıklıktan uzak olarak, rahat ve huzur içinde yaşamalarını ifade eder<sup>89</sup>.

### **2.1.2.3. Genel Sağlık**

Genel sağlık, hastalık tehlikesinin toplum hayatında yokluğu, bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan korunması ve toplum yaşamının sağlıklı ortamda sürdürülmesi manasına gelmektedir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu düzeninin bir unsuru olan genel sağlık bireylerin tek tek hastalıklardan korunması, kurtulması anlamına gelmez. Bireylerin hastalıklardan korunması, kurtulması ayrı bir kamu hizmeti alanını oluşturup başka organların görevini oluşturmaktadır. İdari kolluğun faaliyet alanını oluşturan genel sağlık ise toplumun umumi olarak bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan uzak tutulmasıdır<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Gözler,(2002), a.g.e., s.466

<sup>87</sup> Özay, (2002), a.g.e., s.496

<sup>88</sup> a.g.e., s.497

<sup>89</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 248

<sup>90</sup> a.g.e., s. 249; Başta 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu olmak üzere birçok kanunla genel sağlığın bozulabileceği durumlarda kolluğa görev ve yetkiler verilmiştir. (Örneğin; fuhuşun engellenmesi, bulaşıcı hayvan ve insan hastalıklarında alınması gereken kolluk önlemleri vs)

Bazı bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarında karantina uygulamasının yapılması, insanların veya hayvanların zorla aşı yapılması gibi uygulamalar ile karşımıza çıkmaktadır.

#### **2.1.2.4. Genel Ahlak**

Genel ahlak kavramı, belli bir zamanda, belli bir toplumun büyük çoğunluğunca benimsenmiş bulunan ahlak kurallarını ifade etmektedir. Günümüzde bazı hukukçular tarafından kamu düzeninin bir unsuru olarak görülmemektedir. Ancak, biz bu görüşe katılmıyoruz, zira mevzuatta da kolluğa genel ahlaka ilişkin pek çok görev verilmiştir<sup>91</sup>. Kamu düzenini ilgilendiren ilk üç konu, maddi ve dış düzeni ilgilendiren konulardır. Oysaki ahlak kişilerin iç dünyası ile ilgili bir konudur bu yönüyle kolluğun faaliyet alanına girmez ancak dış düzeni tehlikeye sokan, açığa vurulmuş ahlaki tutum ve davranışlar sınırlı da olsa, idari kolluğun görevleri içine girmektedir. İdari kolluk, bireylerin düşünce ve inanç alanlarını düzenlemez, ancak bunların kamu düzenini bozacak biçimde, dışa yansımaları ile ortaya çıkan durumları önler<sup>92</sup>.

## **2.2. KOLLUK VE GÖREVLERİ**

Kolluk (polis, zabıta) kavramı, toplumda tehlikeleri önlemek ve güvenliği sağlamak için bulunması gereken organı (teşkilatı), ya da bu amaçla yapılan işi ifade etmektedir<sup>93</sup>. Başka bir deyişle, devlet adına kamu düzenini sağlamakla görevli ve zor kullanmaya yetkili kuruluşa “kolluk” denir. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nda kolluk, emniyet ve asayiş ile kamu düzenini koruyan, toplumsal düzeni sağlayan, bozulduğunda geri getiren, suç işlenmesini önleyen, kanunların ve diğer düzenleyici işlemlerin verdiği görevleri yapan, suç işlendikten sonra failleri ele geçirmek görev ve yetkilerine sahip olan görevliler şeklinde tanımlanmıştır.

Her birey ortak yaşamını sürdürebilmek için belli bir düzene ve disipline gereksinim duyar. Bu nedenle, her toplumda idarenin en önemli ve yaygın görevi

<sup>91</sup> Bulut, Nihat, (2009), “Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılma Nedeni Olarak Genel Ahlak”, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/NBulut.html>, (Erişim Tarihi:10.07.2009).

<sup>92</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s.597; 18 yaşını geçmiş bir bayanın rızası dahilinde kendisine sarkıntılık yapılması kanunlarımıza göre suç teşkil etmemektedir. Ancak sarkıntılık eyleminin toplum düzenini etkileyen bir yönünün olması nedeni ile kamu düzeninin olumsuz yönde etkilenme ihtimaline binaen kolluğa bu eylemleri yasaklama yetkisi verilmiştir.

<sup>93</sup> Koç, Cihan, (2002), *Kolluğun Adli Görevleri*, Ankara: Kartal Yayınevi, s. 7.

kamu düzenini korumak ve böylece bireylerin ve topluluklarının güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. İdare kamu düzenini bireylere ve topluluklarına yönelik bir takım emir ve yasaklarla korumakta ve sağlamaktadır<sup>94</sup>.

Kolluk geniş kapsamlı bir kavramdır. Kolluk bir yandan, kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren yönetsel etkinlikler, diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır. Kolluk, suçu önleyerek, suçun önlenememesi halinde, fiili ve faili araştırarak suçla mücadele eden zor kullanma yetkisine sahip olan silahlı bir birimi ifade eder<sup>95</sup>.

### **2.2.1. İdari Görevleri**

Kolluk faaliyetlerinin yöneldiği, gerçekleştirmeye çalıştığı temel amaç kamu düzeninin korunmasıdır. Bu görev kolluğun idari görevini oluşturmaktadır.

Kolluk, idari görevi çerçevesinde kamu düzenini suç işlenmeden önce alacağı tedbirlerle korumaktadır. Bu açıdan kolluğun idari görevlerine önleyici kolluk görevleri de denmektedir. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 2. maddesi ile 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 7. maddesinde Türkiye'de kolluğun idari görevleri düzenlenmiştir<sup>96</sup>.

İdari kolluğun görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için, kamu düzenini sarsacak nitelikteki eylemlerin yapılmasından önce harekete geçerek gerekli tedbirleri alması gerekir. Bu idari kolluğun görevlerinin önleyici, koruyucu ve yardımcı görev niteliğinde olmasından kaynaklanmaktadır.

### **2.2.2. Adli Görevleri**

Alınan tüm önlemlere rağmen suçların işlenmesini önlemek ne yazık ki mümkün olamamaktadır. Bugün dünyanın neresine gidilirse gidilsin, insanın olduğu her yerde mutlaka suç işlenmektedir. Bu durum, insanlığın varoluşundan beri devam edegelmiş ve bundan sonra da devam edecektir.

Suç işlendikten sonra işlenmiş olan suçun faillerinin araştırılması ve izlerinin belirlenmesi amacıyla yürütülen faaliyetler, suçla ilgili gerekli adli işlemler kolluğun

---

<sup>94</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 245-246.

<sup>95</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.273.

adli görevlerini oluşturur. Başka bir anlatımla suç işlenmesi üzerine olaya el koyan ve suçun olay yerindeki iz delillerini, teknik metotlar uygulayarak tespit eden, soruşturmayı yürüterek sanıkla suç delillerini savcılığa gönderen kolluk faaliyetleridir<sup>97</sup>.

Kolluk adli görevleri kapsamında suç işlendikten sonra bastırıcı ve tenkil edici nitelikte faaliyette bulunmaktadır. Adli kolluk; suç faillerini tespit, suç delillerini araştırıp bulmak ve bunları adli makamlara teslim etmekle görevlidir<sup>98</sup>.

Kolluğun adli görevlerini düzenleyen temel kanun 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu<sup>99</sup>,dur. Kanununun 164. maddesinde adli kolluğu tanımlamış, adli kolluğun cumhuriyet savcısının emir ve talimatlarını yerine getireceğini belirtilmiştir. Bunun yanında, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 2/B, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 7. maddesinde ve Adli Kolluk Yönetmeliği<sup>100</sup>,nde kolluğun adli görevleri sayılmıştır. Konumuz ile doğrudan ilgili olmadığından adli kolluğun görevlerini kısaca saymakla yetineceğiz.

Buna göre genel olarak kolluğun adli görevleri;

- Suça ilişkin ihbar veya şikâyeti almak, gerekli işlemleri yapmak ve Cumhuriyet savcılığına bildirmek (CMK m. 158),
- Doğal nedenlerle meydana gelmediği kuşkusunu doğuracak bir olayın varlığı veya bulunan bir ölünün kimliğinin belirlenememesi hallerinde gerekli tedbirleri alarak durumu derhal cumhuriyet savcısına bildirmek (CMK. m. 159),
- Adli olayla ilgili maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için, soruşturması yapılan suçtaki şüphelinin lehine ve aleyhine olan delilleri toplayarak muhafaza altına almak ve şüphelinin haklarını korumak (CMK m. 160),
- Cumhuriyet savcısının talimatıyla soruşturma işlemine ait her türlü araştırmayı yapmak, Cumhuriyet savcısının ya da diğer yetkili adli makamların, kanun ve nizamlar çerçevesindeki isteklerine uygun olarak

<sup>97</sup> Dönmezer, Sulhi, (1998), “Adli Kolluk ve Yargı Kuruluşları İlişkisi”, *Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu*, Antalya: Antalya Barosu Yayını.

<sup>98</sup> Fendoğlu, Hasan, (1997), “Adli Kolluk Üzerine”, *Yargutay Dergisi*, C. XXIII, S.3, s.234.

<sup>99</sup> Resmi Gazete, Tarih: 17.12.2004, Sayı: 25673

<sup>100</sup> Resmi Gazete, Tarih: 01.06.2005, Sayı: 25832

- soruşturma işlemlerini ve bilgi taleplerini yerine getirmek (CMK m.161),
- El koyduğu olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri emrinde çalıştıkları cumhuriyet savcısına derhal bildirmek ve cumhuriyet savcısı tarafından adliyeyle ilişkin olarak yapılan talepleri yerine getirmek (CMK m. 161/2),
  - Soruşturmanın sulh ceza hâkimi tarafından yapılması durumunda sulh ceza hâkimi tarafından talep edilen tedbirleri almak ve araştırmaları yapmak (CMK. m. 163),
  - Adli görevlerin icrası esnasında, adli olayın meydana geldiği yerdeki işlemleri yaparken görevini yapmasına engel olan veya yasaların kendisine verdiği yetkilere dayanarak aldığı tedbirlere aykırı davranan kişileri, işlemler sonuçlanıncaya kadar ve gerektiğinde zor kullanarak men etmek (CMK. m. 168),
  - Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 90. maddesinde belirtilen şartların meydana gelmesi halinde şüphelileri yakalamak, yakalama tutanağı düzenlemek (CMK m. 97), soruşturulması ve kovuşturulması şikâyete bağlı bir suçun şüphelisini şikâyetten önce yakalamış olursa, durumu şikâyete hakkı olanlara bildirmek (CMK m. 96),
  - Cumhuriyet savcısının talimatıyla yakalanan kişileri gözaltıma almak, gözaltıma alma işlemlerini yapmak (CMK. m. 91),
  - Haklarında kamu davası açılmış kişileri mahkemeye, yakalanan kişileri en yakın sulh ceza mahkemesine götürmek (CMK. m. 94),
  - Bir kişinin yakalanması, gözaltına alınması veya gözaltı süresinin uzatılması hallerinde, bir yakınına veya belirlediği bir kişiye gecikmeksizin haber vermek, yakalanan veya gözaltına alınan kişinin yabancı olması durumunda, yazılı olarak karşı çıkmaması halinde, yakalandığını vatandaşı olduğu devletin konsolosluğuna bildirmek (CMK. m. 95),
  - Yasal koşulların oluşması halinde; şüpheli veya sanığın yakalanabilmesi veya suç delillerinin elde edilebilmesi amacıyla; şüphelinin veya sanığın ya da diğer bir kişinin üstünü, eşyasını, konutunu, işyerini ve bu

kişilere ait diğer yerleri gece veya gündüz koşullarında aramak, aramaya ilişkin işlemleri yerine getirmek (CMK. m. 116 vd.),

- Hâkim kararı üzerine veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emri ile el koyma işlemini gerçekleştirmek ve gerekli işlemleri mevzuata uygun olarak yapmak (CMK. m. 127),
- Kanunda sayılan suçlar nedeniyle yaptığı soruşturmalarda, suç işlendiğine ilişkin kuvvetli şüphe ve sebeplerin varlığı ve başka suretle delil elde edilmesi imkanının bulunmaması durumunda hakim veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde cumhuriyet savcısının kararıyla, telekomünikasyon hizmeti veren kurum ve kuruluşların yetkililerinden iletişimin tespiti, dinlenmesi veya kayda alınması işlemlerinin yapılmasını sağlamak (CMK. m. 135-137),
- Soruşturma konusu suçun işlendiği hususunda kuvvetli şüphe sebeplerinin bulunması ve başka surette delil elde edilememesi halinde, hakim ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde cumhuriyet savcısı kararı ile görevlendirildiğinde gizli soruşturmacı olarak görev yapmak (CMK. m. 139),
- Yasaların teknik araçlarla izleme yapma yetkisi verdiği suçların işlendiği hususunda kuvvetli şüphe sebepleri bulunması ve başka suretle delil elde edilememesi halinde, hakim kararı veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde cumhuriyet savcısının yazılı emri ile şüpheli veya sanığın kamuya açık yerdeki faaliyetlerini ve işyerini teknik araçlarla izlemek, ses ve görüntü kaydını yapmaktır (CMK. m.140).

## **2.3. İDARİ KOLLUK-ADLİ KOLLUK AYRIMI**

### **2.3.1. İdari Kolluk**

Siyasal toplumlarda otoritenin en eski ve en yaygın görevi, ortak yaşamın gerektirdiği düzen ve disiplinin kurulması ve yürütülmesi olan kolluk faaliyetleridir. Devlet, kolluk gücü ile bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarını gözetip denetleyerek, kamu düzenini gerçekleştirir. Günümüzde de toplumun belirli bir

düzeninin sağlanması ve asgari bir disiplinin oluşturulması, idare tarafından yerine getirilir<sup>101</sup>.

Kamu düzeninin sağlanması, esasında bireylerin hoşlarına gitmeyecek düzenleme ve yaptırım gücüyle mümkün olur. İdare, kamu düzenini sağlamak için yazılı olarak bazı kurallar, emirler ve yasaklar koyar. Bu koyduğu kuralların da işlerliğini sağlamaya çalışır. Bunu da kolluk kuvvetine bazı görev ve yetkiler vermek suretiyle yapar. Zira kolluk, devletin insan haklarını korumak için oluşturduğu bir organdır. Kolluk faaliyetlerinin amacı; insanı ve onun temel haklarını korumaktır. Kolluk, devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının icra kuvvetidir. Kanunların üstünlüğünü sağlayan ve bunu sağlarken de kanunların sınırları içinde hareket eden silahlı bir kuvvettir<sup>102</sup>.

İdare, kolluk faaliyetleri ile toplumda düzen ve disiplini sağlarken bireylerin temel hak ve özgürlüklerini de kısıtlamakta, bireylerle karşı karşıya gelmektedir. Demokratik ülke anayasalarında bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yapılacak her sınırlamanın yasama organının kararıyla yani kanunla yapılabileceği kabul edilerek temel hak ve özgürlükler anayasal güvence altına alınmıştır<sup>103</sup>.

Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin yalnızca anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen nedenlere bağlı olarak, bu sebeplerin varlığı halinde temel hak ve özgürlüklerin anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olarak kanunla sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerini toplum düzeninin sağlanması için sınırlayan pek çok kanun kabul edilmiştir. İdare de genel ve objektif nitelikteki bu kanun hükümlerini somut olaylara uygulamak suretiyle temel hak ve özgürlükleri sınırlayıcı nitelikte kolluk faaliyetinde bulunmaktadır<sup>104</sup>.

Bu açıklamalar ışığında idari kolluk faaliyeti, kamu düzeninin sağlanması, korunması ve kamu düzeni bozulduğunda eski haline gelmesi için bireysel ve toplumsal davranışların düzenlenmesi, toplum düzenine aykırı eylemlerin kuvvet

---

<sup>101</sup> Duran Lütfi, (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s.248.

<sup>102</sup> Güler, Ahmet İlhan, (1992), "*Kolluk Teşkilatında Görev ve Yetki*", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s.1.

<sup>103</sup> Onar, (1966), a.g.e., s.1507.

<sup>104</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 185-186.

kullanılarak önlenmesi için kamu gücüne dayanılarak yapılan idari faaliyet olarak tanımlanabilir<sup>105</sup>.

### 2.3.2. Adli Kolluk

İdari kolluk kamu düzeninin korunmasına yönelik kolluk faaliyetidir. Bu nedenle “önleyici kolluk” veya “suç öncesi kolluk” olarak da isimlendirilmektedir. Buna karşılık adli kolluk faaliyeti, suç işlenmesi halinde suçun ortaya çıkarılması, suçluların ve suç delillerinin bulunarak adli makamlara teslim edilmesine yönelik bir faaliyettir. Bir başka deyişle, işlenmiş bir suçun takibine, delillerin elde edilmesine, faillerin yakalanmasına yönelmiş çalışmalardır. Dönmezer adli kolluğu “*Suç işlenmesi üzerine olaya el koyan ve suçun olay yerindeki iz delillerini, teknik metotlar uygulayarak tespit eden, soruşturmayı yürüterek sanıkla suç delillerini savcılığa gönderen kolluk bölümüdür.*” şeklinde tanımlamaktadır<sup>106</sup>. Bunun yanında adli kolluğa literatürde “suç kolluğu” da denilmektedir<sup>107</sup>. Farklılık idari kolluğun önleyici, adli kolluğun cezalandırıcı olması değildir. Çünkü idari kolluk da bazen cezalandırma, yaptırım uygulama yetkisine sahiptir<sup>108</sup>.

Görevlerinin niteliği ve amaçları bakımından birbirinden farklı iki müessese olan idari ve adli kolluk; aynı zamanda tabi oldukları hukuki rejim bakımından da birbirlerinden farklıdır. İdari kolluk faaliyetlerinden ortaya çıkan hukuki uyuşmazlıklar idari yargıda, adli kolluk faaliyetinden doğan hukuki uyuşmazlıklar ise adli yargıda çözüme bağlanmaktadır. Kolluk personeli, adli kolluk görevini yerine getirirken suç işlediği takdirde hakkında cumhuriyet savcılığınca doğrudan soruşturma yapılarak kamu davası açılmaktadır. İdari kolluk görevini yerine getirirken bir suç işlediği takdirde ise; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’a<sup>109</sup> göre haklarında soruşturma izni verilmesi gerekmektedir.

<sup>105</sup> Gurulkan, Ömer, (1986), *Türkiye’de Kamu Düzeninin Korunması ve Polis*, İstanbul: Osmanlı Matbaası, s. 22.

<sup>106</sup> Dönmezer, (1998), a.g.k.

<sup>107</sup> Kunter, Nurullah; Yenisey, Feridun ve Nuhoglu, Ayşe, (2006), *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*, Ankara: Arıkan Yayınevi, s.359.

<sup>108</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s. 599.

<sup>109</sup> Resmi Gazete, Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896.

Adli kolluk kavramı hukukumuzda 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu<sup>110</sup> ile girmiştir. Ceza Muhakemesi Kanunu yürürlüğe girmeden önce de bu faaliyetler yürütülmekteydi ancak adli kolluk kavramı açık olarak kanunda yer almamaktaydı. Adli kolluk, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun hazırlanması çalışmalarının çok öncesinden bugüne kadar doktrinde sürekli tartışılmıştır.

Genel kolluk teşkilatından ayrı ve Adalet Bakanlığı'na bağlı bir adli kolluk teşkilatının kurulması ile ilgili olarak genellikle iki farklı görüş ileri sürülmektedir. Adli kolluk teşkilatının kurulmasını isteyen kimi hukukçular<sup>111</sup> genel olarak şu görüşü savunmaktadır<sup>112</sup>; Ceza hukukunda adil hüküm kurulabilmesi, tam ve doğru hazırlık soruşturmasına bağlıdır. Tam ve doğru bir hazırlık soruşturması için de; konusunda uzman, hukuku, soruşturma, delil toplama, teknik ve taktiklerini iyi bilen, delil, eser ve emarelerden suçluya ulaşabilen, idari ve siyasi organlara karşı bağımsız bir kolluk kuvvetine ihtiyaç vardır. Bunun adı "Adli Kolluk Kuvveti"dir.

Bu kişiler Avrupa ülkelerinde Adalet Bakanlığı'na bağlı ayrı bir adli kolluk teşkilatının bulunduğunu belirtmekte olsalar da Almanya, Avusturya, Fransa, Hollanda, Portekiz ve İspanya gibi pek çok Avrupa ülkesinde ve Amerika Birleşik Devletleri'nde<sup>113</sup> Adalet Bakanlığı'na bağlı ayrı bir adli kolluk teşkilatı bulunmamaktadır<sup>114</sup>.

Adli kolluk-idari kolluk ayırımına karşı çıkan hukukçular<sup>115</sup> ise genel olarak şu görüşleri savunmaktadırlar<sup>116</sup>; Adli görev ile idari görev arasında net bir ayırım yapmak mümkün değildir. Uygulamada, her zaman her olaya adli polisin müdahale etmesi mümkün değildir; adli olarak nitelenmeyen genel kolluk görevlisi adli, adli polis de genel kolluğun yetkilerini kullanmak zorunda kalacaktır. Örneğin, bir

<sup>110</sup> Resmi Gazete, Tarih: 17.12.2004, Sayı: 25673.

<sup>111</sup> Erkenci, Hüseyin, (1998), "Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri", *Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu*, Antalya: Antalya Barosu Yayını.

<sup>112</sup> Yenisey, Feridun, (2006), *Yeni Ceza Muhakemesi Hukuku Soruşturma Evresi ve Adli Kolluk*, İstanbul: Ulus Basım Yayın, s.50.

<sup>113</sup> Burnette, Catherina Green, (1998), "Amerikan Adli Kolluğu", *Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu*, Antalya: Antalya Barosu Yayını.

<sup>114</sup> Gökçe, Teoman, (2006), "Karşılaştırmalı Hukukta Savcılık", [http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/13\\_sayi.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/13_sayi.htm) ,(Erişim Tarihi:11.12.2006)

<sup>115</sup> Eryılmaz, Mesut Bedri, (2004), "Suçla Mücadele ve Kişi Hak ve Özgürlükleri Açısından Yeni CMUK Tasarısı Neler Getiriyor?", <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=30#> , (Erişim Tarihi:10.12.2006).

<sup>116</sup> Aksu, Haydar, (2006), "Adli Polis Teşkili, Adli Reformun Bir Vazgeçilmezi Değildir", [http://www.egm.gov.tr/StratejiGelistirmeDB/dergi/43/web/makaleler/Haydar\\_AKSU.htm](http://www.egm.gov.tr/StratejiGelistirmeDB/dergi/43/web/makaleler/Haydar_AKSU.htm) , (Erişim Tarihi:10.12.2006).

toplumsal olayda o ana kadar topluluğu idare eden genel idari kolluk, bir olay çıkması halinde, yakalama yapma kuvvet kullanma gibi yetkileri kullanmayacaksa, bu yetkileri kullanacak adli polis temin etmek mümkün olmayacaktır.

Bu ayırım sonucu, kolluk ikiye bölünecektir. İdari kolluk, çevresindeki gördükleri adli olaylara, “Bu, adli kolluğun işidir” mantığıyla müdahale etmemeye başlayacaktır. İdari polisin gözü önünde cereyan eden olaylara adli olduğu düşüncesi ile polisin müdahale etmemesi, halkın kolluğa olan güvenini sarsacaktır.

Ayrıca bu ayırım, bürokrasiyi arttırıp dublikasyona sebebiyet verecektir. Zira yapılacak böyle bir ayırma ve bölme bedenin ikiye bölünmesini doğuracak ve bünyenin ölümüne sebebiyet verecektir<sup>117</sup>.

Şu anda Avrupa Birliği’nde kabul edilen mantığa göre, adli kolluk-idari kolluk ayırımı değil adli görev-idari görev ayırımı vardır. Her kolluk görevlisi her türlü olaya müdahale edebilmekte olay adli ise savcı ile idari ise kendi amiri ile irtibata geçmektedir<sup>118</sup>.

### **2.3.2.1. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’ndan Önce Adli Kolluğun Durumu**

Türkiye’de Ceza Muhakemesi Kanunu’ndan önce (değişiklikten sonra da olduğu gibi) kolluk kuvvetleri İçişleri Bakanlığı’nın gözetim ve denetimi altında adli ve önleyici kolluk görevlerini yapmaktaydılar. Adli ve idari kolluk arasında görev ve yetki bakımından kesin bir ayırım mevcut değildi. Türkiye’de kolluğun görev boyutlarının genişlemesi, organize suç ve suçluların artması, personel yetersizliği, haber alma, eğitim ve donanım eksikliği ve adli işlemlerin özellikleri göz önüne alındığında; devletin etkinliği ve halkın huzur ve refahı ile adaletin süratlendirilmesini sağlamak için kolluk kuruluşlarında ihtisaslaşmaya gitmek zorunlu hale gelmiştir.

Ceza Muhakemesi Kanunu’ndan önce kanunlarımızda “adli polis” kavramına yer verilmesine rağmen, adli polis genel olarak genel kolluk içerisinde mütalaa edilmekteydi. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 8. maddesinde polisin;

---

<sup>117</sup> Firik, Mehmet, (2006), “Mülki Amir-Savcı-Adli Kolluk İlişkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:452, ss. 111-121,

<http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/MehmetFirik%20111-121.doc>,

(Erişim Tarihi: 01.07.2008)

<sup>118</sup> Eryılmaz, (2004), a.g.m.

siyasi, idari ve adli kısımlara ayrılması öngörülmektedir. Takiben 9. maddede, adli polisin asgari ve tam teşekküllü polis karakolu bulunan yerlerde adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü'nce kadrodan ayrılan bir kısım olduğu, tam teşekküllü kadrodan daha az kuvvette olan polis kuruluşlarının bir kısmının veya tamamının adli polis olarak ayrılabilmesi belirtilmektedir. Adı geçen kanunun 12. maddesinde; adli işlere ilişkin tahkikatın, yetkili adli otoritelerin direktifi altında ve kanunlara uygun olarak yalnızca adli kolluğa yaptırılacağı, polis örgütü kurulmayan yerlerde polis örgütü kuruluncaya kadar adli polis görevlerinin diğer kolluk birimleri tarafından yapılacağı ifade edilmektedir. Aynı kanunun 10. maddesinde ise, adli polisin adli soruşturma görevlerinin dışındaki hizmetlerde üstlerinin emrinde olduğu belirtilmiştir<sup>119</sup>.

Polisin kadro imkânlarına bağlı bir iş bölümü çerçevesi içinde adli polis olarak ayrılan kısmı, genel kolluk hizmetlerinden tamamen farklı adli işleri görmekte ve ayrıca adli görevlerinin dışındaki hizmetlerde de kullanılmaktadır. Bu şekilde adli polis olarak ayrılan polis hem yetkili adli makamların emir ve direktiflerine göre hareket etme, hem de idari kademedeki üstlerinin emri altında bulunmaktadır. Adli polisin biri yargı, diğeri yürütme erkinde bulunan iki amirin sevk ve idaresinde hizmetlerini yürütmektedir.

Polis teşkilatında ideal olmasa da böyle bir adli kolluk teşkilatlanmasına gidilmişken, diğeri genel kolluk teşkilatı olan Jandarma teşkilatında adli kolluk ve idari kolluk ayırımına gidilmemiş, karakollarda görevli personel idari kolluk görevi ifa ederken idari kolluk personeli sıfatını, suç işlendikten sonra da adli kolluk sıfatını kullanmışlardır.

### ***2.3.2.2. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'ndan Sonra Adli Kolluğun Durumu***

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 160–168. maddelerinde adli kolluğa ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Kanunun 167. maddesinde de adli kolluğa ilişkin esasları düzenlemek üzere altı ay içinde Adli Kolluk Yönetmeliği'nin çıkarılacağı hükme bağlanmış ve bu yönetmelikte Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Taşkın, Nihat, (1999), “Kolluk örgütünün Adli Görevleri ve Adli Kolluk Sorunu”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, s.57-58.

<sup>120</sup> Resmi Gazete, Tarih: 01.06.2005, Sayı: 25832.

Kanun ve yönetmelik incelendiğinde adli kolluk ile ilgili şu tespitleri yapmak mümkündür;

- Ceza Muhakemesi Kanunu'ndan önce sadece; Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 9. maddesinde asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde adli kolluk personeli görevlendirileceği ile ilgili düzenleme vardı. Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre çıkarılan Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 4. maddesi ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nce, asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, Jandarma Genel Komutanlığı için asgari tam teşekküllü bir jandarma karakolu, Sahil Güvenlik Komutanlığı için sahil güvenlik bot komutanlıkları, Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü için gümrük muhafaza müdürlüğü ile müstakil bölge ve kısım amirlikleri bulunan yerlerde, mevcut imkanlar ölçüsünde yeterince adli kolluk personeli görevlendireceği hükme bağlanmıştır.
- Adli kolluk, bağlı bulunduğu kolluk teşkilatının bir parçası olacak ve öncelikli olarak, karşılaştığı suçun işlenmesini önleyecektir (AKY m.5). Dolayısıyla gerek idari kolluk, gerekse adli kolluk birimleri eskiden olduğu gibi yine genel kolluk içerisinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapacaklardır.
- Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde üstlerinin emrinde olacak; adli kolluk görevlilerine, adli görevi bulunmayan üstleri tarafından, yürütülen soruşturma ile ilgili emir ve talimat verilemeyecek; adli kolluk görevlileri, kadrolarında yer aldıkları birimlere mevzuatla verilmiş ve adli görev kapsamı dışında kalan diğer görev ve hizmetleri de yerine getireceklerdir (AKY m.5).
- Soruşturma işlemleri, cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılacak; adli kolluk görevlileri, cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini gecikmeksizin yerine getireceklerdir (AKY m.6).
- Adli kolluk görevlileri, kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikayetleri, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhal cumhuriyet savcısına bildirecek ve işin aydınlatılması

için gerekli soruşturma işlemlerine başlayacaklardır (AKY m.6).

- Gerektiğinde veya cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlü olacak; bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla Ceza Muhakemesi Kanunu hükümleri uygulanacaktır (AKY m.7).
- Cumhuriyet başsavcıları her yılın sonunda o yerdeki adli kolluk görevlileri hakkında bir değerlendirme raporu düzenleyerek sicil amirlerine verilmek üzere illerde valilere, ilçelerde kaymakamlara gönderecek; değerlendirme raporlarında, adli kolluk görevlilerinin soruşturma ve kovuşturma işlemlerindeki ehliyeti ile bu işlemlerde gösterdikleri çalışkanlık, iş disiplini ve başarı durumlarına yer verilecektir. Bu değerlendirme raporları ilgilinin sicilinin düzenlenmesinde dikkate alınacaktır. Aslında, Ceza Muhakemesi Kanunu ile bazı kolluk teşkilatlarında adli kolluk birimlerinin oluşturulmasından sonra, yapılan en büyük yenilik cumhuriyet savcılarına adli kolluk personeliyle ilgili değerlendirme raporu düzenleme yetkisinin verilmesidir (AKY m.11).
- Cumhuriyet başsavcıları veya cumhuriyet savcıları, adli görevlerinin gereği olarak, gözaltına alınan kişilerin bulundurulacakları nezarethaneleri, varsa ifade alma odalarını, bu kişilerin durumlarını, gözaltına alınma sürelerini, gözaltına almayla ilgili tüm kayıt ve işlemlerini denetleyeceklerdir (AKY m.13).

Özetle, bizim de düşüncelerimize uygun olarak yeni Ceza Muhakemesi Kanunu ve Adli Kolluk Yönetmeliği ile çok kapsamlı değişikliklere gidilmemiş, genel kolluk teşkilatları eskiden olduğu gibi yine İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmaya devam etmektedir. Bu konuda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2005 yılında yurdun çeşitli yerlerinde farklı uygulamalar ve olumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Bazı yerlerde savcılarca adli kolluk personel istihdamının kendilerine sorularak yapılması, sicil raporu isteme, makam aracı isteme gibi olaylar yaşanmıştır. Bunun neticesinde Adalet Bakanlığı çevrelerinde "Hasım Genelgesi" olarak anılan İçişleri Bakanlığı'nın 2005/115 sayılı genelgesi

yayınlanmış ve kolluğun adli görevleri dışında mülki idare amirlerine bağılı olarak görev yaptığı hususu tekrar belirtilmiştir<sup>121</sup>.

## 2.4. İDARİ KOLLUĞUN ÖZELLİKLERİ

Bir idari makama kamu düzeninin sağlanması amacıyla icrai kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığı verilmesine idari kolluk denir<sup>122</sup>. İdari kolluk faaliyetleri incelendiğinde şu özelliklere sahip olduğu görülür:

- İdari kolluğun en önemli özelliğı, tanımından anlaşılacağı üzere kamu düzeni için tehlike teşkil eden eylemlerin varlığı halinde harekete geçerek, kamu düzenini koruyucu tedbirler alması yani “önleyici” nitelikte olmasıdır<sup>123</sup>.
- İdari kolluğun eylem ve işlemleri her zaman “tek taraflı”dır. Kolluk makamları bireysel ve düzenleyici nitelikte tek yanlı işlemler yapabilir. Buna karşılık iki yanlı işlemler, yani sözleşmeler akdedemezler. Kolluk ile sözleşme birbirini dışlayan iki kavramdır<sup>124</sup>.
- İdari kolluk yetkisi “devredilmez” bir yetkidir. Diğer bir ifadeyle idare, sözleşmeyle kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi işini özel kişilere devredemez<sup>125</sup>.
- İdarenin kolluk eylem ve işlemleri yapması, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanır<sup>126</sup>.
- İdari kolluk faaliyetlerinin yargısal denetimi, kural olarak, idari yargı mercilerince yapılır<sup>127</sup>.

<sup>121</sup> İçişleri Bakanlığı, (2009), ([http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/adli\\_kolluk\\_07112005.doc](http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/adli_kolluk_07112005.doc), Erişim tarihi: 01.07.2009).

<sup>122</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s.595.

<sup>123</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.274.

<sup>124</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s. 471

<sup>125</sup> a.g.e., s. 471; 10.06.2004 gün ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun yürürlüğe girmesi ile kamuoyunda idari kolluk hizmetlerinin “devredilmezlik” ilkesinin ihlal edildiğı, güvenliğin devlet tarafından sağlanması gerektiğı, güvenliğin sağlanmadığı bir yerde devletten bahsedilemeyeceğı, insanların devlete olan “ağlılıklarının en temel nedeninin devletin güvenliğı sağlama görevinin olduğu gibi eleştiriler yapılmıştır.

<sup>126</sup> a.g.e., s. 471.

<sup>127</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.275. Örneğın: Trafik kurallarına uymadığı için trafik polislerince ceza tutanağı tanzim edilen kimse, bu işlem aleyhine idare mahkemelerine dava açması gerekir.

- İdari kolluk, yasalar açıkça göstermedikçe özgürlükleri kısıtlayıcı tedbir alamaz. İdari kolluk kamu düzenini sağlamak için, silah kullanmaya kadar giden çeşitli zorlama yollarından yararlanır<sup>128</sup>.
- İdari kolluk işlemleri hak doğurucu değildir. Her zaman geri alınabilir<sup>129</sup>.

## 2.5. İDARİ KOLLUK ÇEŞİTLERİ

Öğretideki genel görüşe göre idari kolluk, genel ve özel idari kolluk olmak üzere ikiye ayrılır. Genel idari kolluk; kamu güvenliği, kamu huzuru ve genel sağlık amacıyla, belirli bir toprak üzerinde bulunan her birey, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluktur. Özel idari kolluk ise; bütün faaliyetler hakkında değil sadece belirli bir faaliyet kategorisine veya belirli grup kişiler hakkında yetkili olan kolluktur<sup>130</sup>.

Ancak öğretilerde genel ve özel idari kolluk ayrımında çeşitli farklı görüşlere de rastlanmaktadır. Nitekim Gözler'e göre Türkiye'de belediye kolluğu ile köy kolluğunu da (köy bekçileri) genel idari kolluk arasında saymak gerekir<sup>131</sup>.

Öğretilerde özel idari kolluğun genel idari kolluktan farkının üç noktada ortaya çıktığı savunulmaktadır<sup>132</sup>:

Bunlardan ilki yetkili makamın belirlenmesindeki özelliştir. Özel idari kollukta kolluk yetkisi normal olarak kolluk yetkisine sahip olmayan bir makama tanınmaktadır. Burada kolluk görevlileri kolluk faaliyeti ile ilgili hizmeti gören bakanlığa ve genel müdürlüğe bağlı bulunurlar. Bu nedenle özel idari kolluğa "hizmet kolluğu" adı da verilmektedir. Orman Genel Müdürlüğü'ne bağlı kolluk, gümrük kolluğu ile turizm kolluğu bu duruma örnek oluşturmaktadır.

İkincisi, özel kolluğun kullanılmasının bağlı olduğu usullerin genel kolluğun usullerinden farklılığıdır. Bazı kolluk faaliyetleri genel idari kolluğun amacından farklı bir amaç gütmemekle beraber farklı usullere bağlanmış olabilir. Örneğin; gayri sıhhi müesseseler 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu<sup>133</sup> ile özel rejime

---

<sup>128</sup> a.g.e., s. 274.

<sup>129</sup> Kıratlı, (1973), a.g.e., s. 35.

<sup>130</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s. 472.

<sup>131</sup> a.g.e., s. 473.

<sup>132</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s. 603.

<sup>133</sup> Resmi Gazete, Tarih: 06.05.1930, Sayı: 1489.

bağlanarak, bu konuda Sağlık Bakanlığı ile mülki idare amirlerine yetki tanınmış ve bu yetkinin kullanım usulleri belirlenmiştir.

Sonuncusu ise özel idari kolluğun amacı kısmen veya tamamen genel kolluğun amacından farklı olabilir. Eski eser ve anıtların korunması amacıyla idareye verilen kolluk yetkisi veya av kolluğu bunun örnekleridir.

### **2.5.1. Genel İdari Kolluk**

Emniyet Teşkilatı Kanunu'na göre (m.3) genel idari kolluk, polis ve jandarmadan oluşmaktadır. Genel idari kolluğun görevi, tüm ülkede kamu düzenini korumaktır<sup>134</sup>. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11. ve 32. maddelerinde il ve ilçede huzur ve güvenliğin, kamu esenliğinin sağlanmasından vali ve kaymakamın sorumlu olduğu hükme bağlanmış, vali ve kaymakamın bu görevi il ve ilçedeki genel ve özel kolluk kuvvetleri aracılığıyla yerine getireceği belirtilmiştir.

#### **2.5.1.1. Genel İdari Kolluk Makamları**

İdari kolluk makamları, kamu düzeninin sağlanması ve korunması için düzenleyici ve bireysel işlemler tesis etmeye yetkili kılınmış mercilerdir. Türkiye'de Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, Vali, Kaymakam ve Bucak Müdürleri genel idari kolluk makamlarıdır<sup>135</sup>.

##### **2.5.1.1.1. Bakanlar Kurulu**

Kolluk kanunlarının uygulanmasını göstermek ve kanunların emrettiği işleri belirtmek üzere tüzük çıkarma yetkisi (A.Y. m. 115) ile Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanı kolluk kanunları ve tüzüklerinin uygulanmasını sağlamak için yönetmelik çıkarma (A.Y. m. 124) yetkisine sahiptir. Her ne kadar Bakanlar Kurulu düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olsa da bireysel işlemler de yaptığı olmaktadır<sup>136</sup>. Örneğin, 275 sayılı Yasa'ya göre aldığı grev erteleme kararları kolluk yetkisini kullanarak yaptığı birel işlemdir.

---

<sup>134</sup> Onar, (1966), a.g.e., s. 1470.

<sup>135</sup> Odyakmaz, Zehra; Kaymak, Ümit ve Ercan, İsmail, (2006), *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, 7. Baskı, Ankara: İkinci Sayfa Yayınevi, s. 402.

<sup>136</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s.299.

#### 2.5.1.1.2. İçişleri Bakanı

Emniyet Teşkilatı Kanunu (m. 1) ve Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'na (m. 22) göre İçişleri Bakanı genel idari kolluğun başıdır. Anayasa'ya (m. 124) göre yönetmelik çıkararak düzenleme yapabileceği gibi, PVSK' ya (m. 22) göre de kolluk görev ve yetkilerinin yerine getirilip kullanılmasında en büyük mülki amirinin verebileceği emirleri de re'sen verebilir.

#### 2.5.1.1.3. Mülki İdare Amirleri

Kolluk güçleri, vali, kaymakam, bucak müdürlerinin emri altındadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na (m. 96) göre, valiler kolluk alanında “genel emir” çıkarma yetkisine sahiptir. Kolluk makamlarından İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakamlar bireysel kolluk işlemleri yapmaya yetkilidir.

#### **2.5.1.2. Genel İdari Kolluk Personeli**

Kolluk personeli, kolluk konusunda işlem tesis etmeye yetkili olmayıp, sadece kolluk makamlarınca tesis edilen işlemleri uygulamakla görevli kılınmış kolluk kamu görevlileridir<sup>137</sup>. Emniyet Teşkilatı Kanunu'na göre (m. 3) genel idari kolluk polis ve jandarmadan oluşmaktadır.

#### 2.5.1.2.1. Polis

Polis tabirinin menşei eski Yunan dili olup, bu kelime ilk kullanılışında şehir devletlerin teşekkülünü ve sonra da devlet idaresini, hükümeti, yani bütün site idaresini ve sitedeki hükümet faaliyetlerini ifade etmekteydi<sup>138</sup>.

Polis sözcüğü, Latince “politia” (devlet), eski Yunancada “polis” şehir, devlet, site, kent olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine eski Yunancada “politia”, “şehrin düzeni”, “kent yönetimi”, “yönetim, idare” “devlet vatandaşlığı” gibi anlamları “politia” ise “vatandaş” anlamını<sup>139</sup> taşımaktadır<sup>140</sup>.

<sup>137</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 254.

<sup>138</sup> Onar, (1966), a.g.e., s. 1476.

<sup>139</sup> Hafızoğulları, Zeki, (1996), “İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XLIV, S.i-4, s.565-585, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04/AUHF-1995-44-01-04-Hafizogullari2.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.11.2008), s.566.

<sup>140</sup> Sokullu-Akıncı, Füsün, (1990), *Polis: Toplumsal Bir Kurum Olarak Gelişmesi, Polis Alt Kültürü ve İnsan Hakları*, İstanbul: Gümüş Basımevi, s. 18.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu<sup>141</sup>, nun 4. maddesine göre polis, silahlı icra ve inzibat kuvvetidir. Polis teşkilatı, belediye sınırları içinde kamu düzenini, konut dokunulmazlığını, halkın ırz, can ve malını koruyarak kamunun istirahatını temin etmek, yardıma muhtaç olanlara yardım etmekle görevlidir.

Polis teşkilatı, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde teşkilatlanmış olup, devlet içinde Silahlı Kuvvetler dışında en önemli silahlı güçtür<sup>142</sup>.

Emniyet Genel Müdürlüğü, 1845 yılında Polis Nizamı adı verilen bir kararname ile Polis Nezareti adıyla kurulmuş, 1909 yılında çıkarılan bir kanunla Emniyet-i Umumiye Müdürlüğüne dönüşmüş ve Dâhiliye Nezaretine bağlanmıştır. Cumhuriyet'in ilanından sonra Emniyet Umum Müdürlüğü adı verilen teşkilat merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır<sup>143</sup>. Merkez teşkilatı; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Daire Başkanlıkları'ndan oluşmaktadır. Daire başkanlıkları, ihtiyaca göre kurulan en az üç şube müdürlüğünden oluşmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde en son kurulan Tanık Koruma Daire Başkanlığı ve Özel Güvenlik Daire Başkanlığı ile birlikte halen 33 daire başkanlığı bulunmaktadır<sup>144</sup>.

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı; illerde il emniyet müdürlükleri, ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri veya ilçe emniyet amirliklerinden oluşmaktadır. Taşra teşkilatı mülki amirlere bağlı olarak görev yapmaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın uygun göreceği yerleşim alanlarında, polis teşkilatı kurulabilir.

Yurt dışı teşkilatı ise; Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı genellikle Avrupa ülkeleri olmak üzere çeşitli ülkelerde 23 Emniyet Müşavirliği ve 2 Emniyet Ataşeliği ile yürütülmektedir<sup>145</sup>.

#### 2.5.1.2.2. Jandarma

Jandarma kelimesi Fransızca "Gendarmerie" kelimesinin Gens ve D'armes kelimelerinin birleşmesiyle meydana gelmiştir. Kelime anlamı olarak "silahlı

<sup>141</sup> Resmi Gazete, Tarih: 12/06/1937, Sayı: 3629

<sup>142</sup> Şekercioğlu, Metin, (1980), *Kolluğun Yargısal Görevleri Hakkında Kılavuz*, Ankara: Doruk Matbaası, s.21.

<sup>143</sup> Bilgiç, Veysel ve Karakaya, Muhittin, (2002), a.g.m., s.179

<sup>144</sup> Emniyet Genel Müdürlüğü, (2009), ([www.egm.gov.tr](http://www.egm.gov.tr), Erişim Tarihi: 09.07.2009).

<sup>145</sup> a.g.k.

adamlar" manasına gelmektedir. XVII. yüzyılda XIV. Lui zamanında jandarma Fransa kralının muhafız kıtası olarak kullanılmaktaydı.

Türkçede jandarma kelimesinin kökenleri arandığında Osmanlı İmparatorluğu'nun bir vilayeti olan Mısır'da muhafız, koruyucu, silahlı kuvvet manasına gelen "candar" kelimesine rastlanılmaktadır. "Emir-i Candar" saray muhafızlarının komutanı olarak görev yapmaktaydı. Selçuklular zamanında da şehir emniyetini, huzur ve sükûnunu temin eden, sarayı koruyan görevlilere "candar" denilmekteydi. Dolayısıyla kelimenin Fransızcadan ziyade Farsça kaynaklı olduğunu savunan yazarlar da vardır. Ancak jandarma kelimesinin Farsça mı, yoksa Fransızca kökenli mi olduğu hususunda tam bir kesinlik yoktur<sup>146</sup>.

Jandarma, Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 3. maddesinde: *"Türkiye Cumhuriyeti Jandarması; emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir."* şeklinde tanımlanmıştır.

Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu<sup>147</sup>, na göre Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir parçası olup Silahlı Kuvvetler'e ilişkin görevleri (Eğitim ve öğretim) bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetlerinin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır.

Jandarma, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir. Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korumalarını yapmak, işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek jandarmanın görevlerindedir. Jandarmanın ayrıca, Genelkurmay Başkanlığı'na verilen askeri kanun ve nizamların gereği olan askeri görevleri ile diğer kanunlar tarafından verilen görevleri vardır.

---

<sup>146</sup> Akman, Nurettin, (1991), *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*, Ankara: Genelkurmay Basımevi, s.59.

<sup>147</sup> Resmi Gazete, Tarih: 12.03.1983, Sayı: 17985

Jandarmanın sorumluluk alanı, polis görev sahası dışında olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları dışında kalan (kırsal bölge) veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Jandarmanın asayişini sağlamakla görevli olduğu coğrafik alan Türkiye yüzölçümünün yaklaşık yüzde 92'sini, nüfus bakımından ise Türkiye nüfusunun yaklaşık % 30'unu, 20 milyon kişiyi kapsamaktadır<sup>148</sup>.

İl Jandarma Komutanlıkları ve ast kademeleri, emniyet ve asayiş görevlerinin yapılması yönünden mahalli mülki idare amirine, maiyetinin sevk ve idaresinden, disiplin, eğitim, özlük hakları ile lojistik faaliyetlerin yürütülmesinden kendi amirlerine karşı sorumludurlar.

Jandarma Genel Komutanlığı merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkezde karargâh ve bağlı birimler, taşrada ise Jandarma Bölge Komutanlıkları, İl Jandarma Komutanlıkları, İl Merkez ve İlçe Jandarma Komutanlıkları, Jandarma Karakol Komutanlıkları ve Jandarma Koruma Birlikleri'dir.

#### 2.5.1.2.3. Sahil Güvenlik

Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türkiye çevresindeki tüm denizlerde, İstanbul ve Çanakkale Boğazları'nda güvenliği sağlamak, deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılığı önlemek ve izlemek amacıyla 9 Temmuz 1982 yılında 2692 sayılı yasa ile kurulmuş bir kolluk kuvvetidir<sup>149</sup>.

Barış zamanında iç güvenlik hizmetleri için İçişleri Bakanlığı'na, savaş zamanında da Türk Silahlı Kuvvetleri'ne bağlı bir kuruluş olarak hizmet vermektedir. Sahil Güvenlik Komutanlığı, kıta sahanlığı içinde işlenen kaçak avlanma, uyuşturucu ve akaryakıt kaçakçılığı gibi suçlarla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı ile bağlantılı bir konumdadır. Jandarma Genel Komutanı, asayiş hizmetleri açısından İçişleri Bakanı'na karşı sorumlu iken, Sahil Güvenlik Komutanı'nın İçişleri Bakanı'na karşı böyle bir sorumluluğu bulunmamaktadır. 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu<sup>150</sup>,nda 18 Haziran 2003 tarihinde yapılan bir

<sup>148</sup> Sarıbrahimoğlu, Lale, (2006a), "Jandarma Genel Komutanlığı", Ümit Cizre (Ed.), *Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları

<sup>149</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, (2009), ([www.sgk.tsk.mil.tr](http://www.sgk.tsk.mil.tr), erişim tarihi: 05.06.2008).

<sup>150</sup> Resmi Gazete, Tarih: 13/07/1982, Sayı: 17753

değişiklik ile SGK'nın personel yönünden Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'na olan bağılılığı kaldırılmış bağımsız bir yapıya kavuşturulmuştur<sup>151</sup>.

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın görevleri arasında; Türk sahillerini, karasularını, iç liman ve körfezleri korumak, güvenliğini sağlamak; deniz yoluyla yapılan her türlü kaçakçılığın önlenmesi, izlenmesi ve suçlular hakkında gerekli işlemin yapılması ile ilgili esas ve yöntemleri belirlemek; kaçakçılığı önlemek, izlemek, askeri yasak bölge ve güvenlik bölgeleri, karasuları, tarihi eserler, kültür ve tabiat varlıklarını korumak; kabotaj, denizde can ve malın korunması, su ürünleri, ticaret, gümrük, telsiz, Türk bayrağı, pasaport, turizmi teşvik, umumi hıfzıssıhha ve çevre kanunlarına aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını adli makamlara teslim etmek gelmektedir<sup>152</sup>.

SGK personeli bir kolluk kuvveti olarak görevlerinin yapılmasında; silah kullanma yetkisi dâhil kanunların diğer güvenlik kuvvetlerine tanıdığı bütün hak ve yetkilere sahiptirler.

Suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde, yetkili güvenlik kuvveti olaya elkoyuncaya kadar suç delillerinin kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla yetkilerini karada da sürdürürler. Ancak bu durum, en kısa sürede gerekli imkânlar kullanılarak mahalli mülki amire bildirilir.

#### 2.5.1.2.4. Genel Kolluk İçinde Özel Kolluk Görevi Yapan Birimler

Polis ve jandarma teşkilatları içerisinde yer alan ancak; bazı özel kolluk görevleri için teşkil edilmiş birimler de vardır. Bu birimler;

**Polis Çevik Kuvvet Birimleri;** 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 12. ve devamı maddelerine göre kurulmuş ve görev ve çalışma usul ve esasları ise Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliği<sup>153</sup> ile düzenlenmiştir. Daha çok toplumsal olaylara müdahale etme görevini yerine getiren bir birimdir.

<sup>151</sup> Sarıbrahimoğlu, Lale, (2006b), "Sahil Güvenlik Komutanlığı", Ümit Cizre (Ed.), *Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, s.108.

<sup>152</sup> Sarıbrahimoğlu, (2006b), a.g.m., s. 108.

<sup>153</sup> Resmi Gazete, Tarih: 30.12.1982, Sayı 17914.

**Jandarma Komando Birlikleri;** Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 5. maddesine istinaden mülki teşkilata tabi olan ve olmayan olarak iki farklı şekilde teşkil edilmişlerdir. Özellikle iç güvenlik birimlerinin gücünün yetersiz kaldığı olaylar ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerine müdahale etmek üzere kurulmuşlardır.

**Jandarma Koruma Birlikleri;** Rafineri, havalimanı, radyoevi, ceza infaz kurumu ve tutukevi gibi kritik ve hassas tesislerin korunması ile görevlendirilmiş birliklerdir. Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği m. 5/f' ye göre mülki teşkilata tabi olarak teşkil edilmişlerdir.

**Trafik Kolluğu;** 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu<sup>154</sup>, nun 6. maddesine istinaden sadece trafik kontrol görevi yapmak üzere polis ve jandarma içerisinde kurulmuş birimlerdir. Acil ve zorunlu hallerde mülki amir tarafından genel idari kolluk görevi verilebilir<sup>155</sup>.

#### 2.5.1.2.5. Yardımcı Kolluk Kuvvetleri

Asıl kolluk görevlerinin bulunmadığı zaman ve yerlerde, onun görev ve yetkilerini kullanan; muhtarlar, çarşı ve mahalle bekçileri, köy korucuları, geçici köy korucuları, tren şefleri ve gemi kaptanlarıdır. Köy muhtarları, köy sınırları içerisinde dirlik ve düzeni korumak, kaçakçılığı men ve takip etmek, köye gelip gidenlerin maksatlarını anlamak, şüpheli gördüklerini ve yabancıları hemen yakın karakola bildirmek, köy civarında eşkıya görürse hükümete haber vermek ve elinden gelirse yakalatmak, Köylünün malına, canına, namusuna dokunanları ve hükümet emirlerini dinlemeyenleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak hükümete bildirmek ve suçluları yakalattırarak görevlidir. Trenlerde, tren şefleri ve gemilerde kaptanları can, mal ve namus güvenliğini korumakla görevlidir.

##### 2.5.1.2.5.1. Çarşı ve Mahalle Bekçileri

772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu<sup>156</sup>, na göre çarşı ve mahalle bekçileri, belediye sınırları içinde, kolluk kuvvetlerine yardımcı silahlı bir kuruluştur. Emniyet teşkilatının bulunduğu yerlerdeki çarşı ve mahalle bekçilerinin mesleki amiri o

<sup>154</sup> Resmi Gazete, Tarih: 18.10.1983, Sayı: 18195.

<sup>155</sup> Kunter ve diğerleri, (2006), a.g.e., s.358.

<sup>156</sup> Resmi Gazete, Tarih: 22.07.1966, Sayı: 12355

yerdeki en büyük polis amiridir. Emniyet teşkilatının bulunmadığı yerlerde ise o bölgedeki jandarma birlik komutanıdır. Çarşı ve mahalle bekçileri gündüz çalıştırılmazlar. Gündüz çalıştırabilmesi için mülki idare amirinin onayı gereklidir. Çarşı ve mahalle bekçileri daha önceleri yardımcı hizmetler sınıfına mensup iken, 24.04.2008 tarih ve 5757 sayılı yasa ile emniyet hizmetleri sınıfına dâhil edilmiştir.

Çarşı ve mahalle bekçileri, ivedi ve zorunlu durumlarda, genel kolluk görevlilerinin derhal müdahale imkanı olmayan durumlarda, can ve namus güvenliğini korumak, suçları önlemek, suçluları yakalamak, kaçakçılığı men ve takip etmek görev ve yetkilerine sahiptir. Diğer durumlarda gerekli önlemleri alarak genel kolluk kuvvetlerini haberdar etmekle görevlidir. Çarşı ve mahalle bekçileri, silah taşırlar ve kanunda belirtilen hallerde kullanabilirler.

#### 2.5.1.2.5.2. Geçici Köy Korucuları

Geçici köy korucuları, şiddet hareketleri ile köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yeteri sayıda görevlendirilmektedir. Bu şekilde görevlendirilen geçici köy korucularına İçişleri Bakanlığı bütçesinden ödeme yapılır. Köy korucuları ve geçici köy korucularının görevde iken yaralanmaları, sakat kalmaları veya ölmeleri hallerinde 2330 Sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun<sup>157</sup> hükümleri uygulanır. Koruculara verilecek silahlar ve cephaneler hükümet tarafından ihtiyar meclisine mazbata karşılığında verilir. Korucular silah ve cephanelerini ancak kendileri kullanabilirler, başkasına veremezler.

#### 2.5.2. Özel İdari Kolluk

Genel idari kolluk yanında bazı özel kanunlarda (5393 sayılı Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu vb.) dirlik, esenlik ve genel sağlığın korunması için özel kolluk teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesine göre özel idari kolluk, genel kolluk dışında özel kanunlara göre kurulan ve bu kanunla verilen belli görevleri yapan kolluktur<sup>158</sup>.

<sup>157</sup> Resmi Gazete, Tarih: 06.11.1980, Sayı: 17152

<sup>158</sup> Giritli, İsmet; Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun, (2008), *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınevi, s. 922.

Özel İdari kolluğun amacı genel idari kolluğun yöneldiği genel güvenlik, genel sağlık, dirlik-esenlik dışında ve tamamen farklı bir alan ve konunun korunmasıdır<sup>159</sup>. Özel idari kolluk, kendilerine mahsus bir kanunlarla belirlenmiş “muayyen vazifeleri” yerine getirirler<sup>160</sup>. Bu anlamda özel idari kolluğun görev alanı sınırlıdır<sup>161</sup>. Özel idari kolluk olarak; 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu ile kurulmuş olan Milli İstihbarat Teşkilatı; 442 sayılı Köy Kanunu’na göre görevlendirilebilen Köy Korucuları; 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun ile kurulan Çiftçi Mallarını Koruma Bekçileri; 6831 sayılı Orman Kanunu ile kurulan Orman Kolluğu; 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetleri Hakkında Kanuna göre kurulan Özel Güvenlik Teşkilatları; Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile kurulan Gümrük ve Tekel Kolluğu; 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre kurulan Belediye Kolluğu; Turizm ve Maliye kollukları sayılabilir<sup>162</sup>.

Özel yasalarla kurulmuş olan genel idari kolluğun uzmanlaşmış dalları ile özel idari kolluğun karıştırılmaması da gerekmektedir. Bu iki kolluk birbirinden tamamen farklıdır. Genel idari kolluğun içinde yer alan uzmanlaşmış birimler genel idari kolluk makamlarına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürürken özel idari kolluk kendi kurumlarına bağlı olarak görev yapmaktadırlar<sup>163</sup>.

### **2.5.2.1. Köy Korucuları**

Köy korucuları, köy sınırları içinde herkesin can, mal ve namusunu korumak için bulundurulur. Her köyde en az bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu tutulur. Korucular, ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarlarının bildirimine üzerine kaymakamın emriyle işe başlar.

Korucular, köy muhtarının emrindedir. Resmi işlerde onun her emrini tutmaya mecburdur. Korucular silahlıdırlar ve kendilerine karşı gelenler, Jandarmaya karşı gelmiş gibi işlem ve ceza görürler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi, ürünün toplanması zamanlarında, çapulcular ve eşkıya türemiş ise, köy halkını yağmadan

---

<sup>159</sup> Özay, (2002), a.g.e., s.502.

<sup>160</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s.475.

<sup>161</sup> Yenisey, Feridun, (1993), *Uygulanan ve Olması Gereken Ceza Muhakemesi Hukuku: Hazırlık Soruşturması ve Polis*, 3. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s. 79.

<sup>162</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 253.

<sup>163</sup> a.g.e., s. 253.

korumak için, köylünün eli silah tutanlardan gerekli kadronun isimlerini gönüllü korucu olarak yazıp kaymakama götürür, kaymakamın izni olursa bu gönüllü korucular köy korucuları ile birlikte yağmacılara ve eşkıyaya karşı görev yaparlar.

### **2.5.2.2. Özel Güvenlik Görevlileri**

Milli ekonomiye veya devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan kurum ve kuruluşlarda verimli ve huzurlu bir çalışma ortamının sağlanabilmesi için tesislerin ve personelin her türlü fiziki, fikri ve fiili sabotaj ve saldırılara, sanayi casusluğuna, yangın, yağma, yıkma, zorla işten alıkoyma yada işi yavaşlatma veya yönetimi sarsma yahut yöneticilere saldırı gibi her türlü zararlı ve yıkıcı eylemlere karşı her kademedede istihbaratın sağlanması, lüzumlu koruyucu ve önleyici tedbirlerin alınması olarak tanımlanan güvenliğin yalnızca genel kolluk kuvvetleriyle değil özel güvenlik görevlileri eliyle de yürütülmesi modern dünyada son dönemde kabul görmüştür.

Böylece Özel Güvenlik, kamuya ait güvenlik tedbirlerini tamamlayıcı mahiyette olmak üzere, kanun ile korunmasına izin verilen hak ve hürriyetlerin güvenliğini sağlamak amacıyla, kanundaki koşullara uygun olarak alınan özel güvenlik tedbirleridir<sup>164</sup>. Özel Güvenlik, kamu hizmetlerinden biri olan güvenliğin devletin belirlediği standartlara uygun olarak, kamunun gözetim ve denetiminde kamunun yanında özel kuruluşlarca da yürütülen bir hizmettir. Bu hizmeti yürüten kuruluşların tamamına “Özel Güvenlik Teşkilatı” adı verilmektedir.

Özel Güvenlik Teşkilatı bağlı olduğu kuruluşu korumak ve güvenliğini sağlamakla görevli bir özel kolluk kuvvetidir. Görev alanı bu kuruluşun yerleşme sahasıdır. Kuruluşu, sabotaj, yangın, hırsızlık, yağma ve yıkma, zorla işten alıkoyma gibi her çeşit tehdit, tehlike ve tecavüze karşı korumak, işlenmekte olan suçları önlemek sanıklarını yakalamak ve genel kolluk kuvvetlerine teslim etmek ve diğer güvenlik önlemlerini almakla görevlidir.

Hangi kuruluşlarda özel güvenlik teşkilatı kurulacağı, bu kuruluşların özellikleri göz önünde bulundurmak suretiyle ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılır.

---

<sup>164</sup> Dağdeviren, Deniz, (2004), *Güvenlik Sistemleri ve Cihazları*, İstanbul: Kardeşler Matbaacılık, s.11.

İllerde valinin veya vali yardımcısının başkanlığında garnizon komutanlığı temsilcisi, il cumhuriyet başsavcısı, il emniyet müdürü, il jandarma komutanı ve varsa milli istihbarat teşkilatı temsilcisinden oluşan “Özel Güvenlik Teşkilatı İl Koordinasyon Kurulu” kurularak gerekli işlemler yürütülür.

Özel Güvenlik Teşkilatı, görev ve yetkileri sınırlı bir kolluk kuvvetidir. Bağlı bulunduğu kuruluşu korumak ve güvenliğini sağlamakla görevli ve yetkilidir. Genel kolluk gelinceye kadar onun yetkilerini kullanır, genel kolluk geldikten sonra ona yardımcı olarak çalışırlar. Özel güvenlik görevlileri, yetkilerini sadece görevli oldukları süre içinde ve alanda kullanabilirler<sup>165</sup>. Özel bir üniforma giyerler ve Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu'nun gösterdiği hallerde silah kullanma yetkisine sahiptirler. Özel güvenlik teşkilatı görevlilerinin eğitim ve denetimi İçişleri Bakanlığı'na yaptırılır.

İl Emniyet Müdürü ve İl Jandarma Komutanları kendi sorumluluk alanları içindeki Özel Güvenlik Teşkilatları'nı denetim ve gözetim altında bulundurmak zorundadırlar.

Özel güvenlik teşkilatının hizmet içinde kullanacağı silahlar o kuruluşun silah demirbaş defterine kaydolunur. Silahın teslim edildiği görevli listesi mahallin mülki amirine bildirilir. Bu bilgiler emniyet müdürlüğünün ilgili birimlerindeki silah kayıt defterine işlenir ve kendilerine özel kimlik belgesi düzenlenir. Özel kimlik belgesine sahip olmayanlar silah taşıyamazlar. Ayrıca görevliler özel kimlik belgesinde yazılı silahtan başka silah taşımazlar. Özel Güvenlik Teşkilatı görevlileri görevleri dışında başka görevlerde çalıştırılmazlar. Görevliler siyasi parti, dernek ve sendika üyesi olamazlar, toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılamazlar.

Türkiye'de özel güvenlik alanında çıkarılan ilk kanun, 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Korunması Hakkında Kanun<sup>166</sup>, dur. Daha sonra, 10 Haziran 2004'de 2495 sayılı kanunu mülga eden 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun<sup>167</sup> ve bu kanunun uygulanmasına

<sup>165</sup> Eryılmaz, Mesut Bedri, (2006), “Özel Güvenlik”, Ümit Cizre (Ed.), *Almanak: Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, s. 127.

<sup>166</sup> Resmi Gazete, Tarih: 24/07/1981, Sayı: 17410

<sup>167</sup> Resmi Gazete, Tarih: 26/06/2004, Sayı: 25504

ilişkin olarak 07 Ekim 2004 tarihli Özel Güvenlik Hizmetlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik<sup>168</sup> çıkarılmıştır<sup>169</sup>.

5188 sayılı Kanun ile koruma ve özel güvenlik hizmetlerinin çağdaş ihtiyaçlara ve gelişmelere uygun olarak, devletin izni ve denetimi altında, etkin ve demokratik bir şekilde yerine getirilmesini amaçlayan yaklaşık 300.000 kişinin yer aldığı özel güvenlik adı altında yeni bir hizmet sektörü ortaya çıkmıştır. Kanunda yer alan bu görevlilerin, üçüncü kişilere karşı verecekleri zararların tazmini amacıyla getirilen zorunlu özel güvenlik sorumluluk sigortası, suç işlemleri halinde cezalandırılmaları, eğitimi, hakları ve yetkileri ile ilgili yapılan ayrıntılı düzenlemelerle bu alanda istihdam edilecek yeni bir kolluk birimi doğmuştur. Bu kolluk birimi, genel kolluğun yükünü önemli ölçüde hafifletecektir<sup>170</sup>.

### **2.5.3. Kolluk Yetkisi Kullanan Kamu Görevlileri**

Genel kolluğun bazı durumlarda meydana gelen olaylarda gecikmesi ihtimali nedeni ile bazı kamu görevlilerine olaylara el koyma ve önleyici kolluk tedbirleri alma yetkisi verilmiştir<sup>171</sup>. Bunlara örnek olarak; gemi kaptanları, köy muhtarları, su ürünleri kontrolörleri ile Tarım Bakanlığı mensupları, olağanüstü hallerde kolluk yetkisi kullanan askeri birlikler ile sıkıyönetimde görev yapan askeri birlikler sayılabilir<sup>172</sup>.

### **2.5.4. Özel Hukuk Kişileri ve İdari Kolluk Yetkisi**

Bazı durumlarda genel idari kolluğa yardımcı nitelikte görev yapmak üzere özel kişiler de kolluk yetkisini kullanabilir. Türkiye’de fahri trafik müfettişleri ile okul geçidi görevlileri bu kategoriye giren kişilerdir.

---

<sup>168</sup> Resmi Gazete, Tarih: 07/10/2004, Sayı: 25606

<sup>169</sup> Arslan, Feyzullah, (2004), “Özel Güvenlik Hizmetlerinin Yasal Çerçevesi”, *1. Özel Güvenlik Sempozyumu*, İzmit: Kocaeli Üniversitesi-İzmit Ticaret Odası Ortak Yayını, ss.9-21.

<sup>170</sup> Karaman, Özcan, (2004), “Türkiye’de ve Çağdaş Ülkelerde Özel Güvenlik Şirketlerin Sayısının Artışının Değerlendirilmesi”, *1. Özel Güvenlik Sempozyumu*, İzmit: Kocaeli Üniversitesi-İzmit Ticaret Odası Ortak Yayını, ss.121-140.

<sup>171</sup> Yenisey, (1993), a.g.e., s. 81

<sup>172</sup> Koç, (2002), a.g.e., s.27 vd.

#### **2.5.4.1. Fahri Trafik Müfettişi**

Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve alışma Yönetmeliği<sup>173</sup>,ne göre kırk yaşını geçmiş, yönetmelikte belirlenen suçları işlememiş kimseler İçişleri Bakanlığı tarafından fahri trafik müfettişi olarak görevlendirilebilirler. Bu Yönetmeliğin 9. maddesine göre; Müfettişler; “Tespit ettikleri kural ihlallerine ilişkin olarak Ek-3'teki tutanağı düzenledikten sonra, bir hafta içerisinde en yakın trafik birimine teslim etmek, trafik güvenliği ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak, görevlerini yürütürken, adil ve tarafsız olmak görev ve yetkilerine sahiptir. Bu kişiler araç durduramaz, sürücülerle muhatap olamaz, belge veya evrak kontrolü yapamazlar. Fahri trafik müfettişlerini genel idari kolluğu yardımcı özel hukuk kişileri olarak nitelendirebiliriz.

#### **2.5.4.2. Okul Geçidi Görevlisi**

2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre, okul geçitlerinde trafik zabıtasınca verilmiş belgesi bulunan ve özel kıyafet veya işaret taşıyan kişiler, görev sırasında trafik yönetimi açısından görevli kişilerin yetkilerine sahiptir. Yine bu maddeye göre okul geçidi görevlisinin talimatına uymayanlar hakkında duyuru üzerine trafik zabıtasınca, eylemine uyan madde hükmüne göre işlem yapılır. Görüldüğü gibi, özel kişiler trafik polisinin yetkilerini kullanmak üzere görevlendirilebilmektedir.

### **2.6. KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI**

İdare, kolluk faaliyetleri ile bireylerin davranışlarını, faaliyetlerini denetlemekte, düzenlemekte ve gerektiğinde müdahale etmektedir. Ancak idarenin bu yetkisinin de bir sınırı olmalıdır. İdarenin bu denetleme, düzenleme ve gerektiğinde müdahale etme yetkilerinin sınırları belirlenmelidir. Aksi takdirde idare, insanların hayatlarına sebepsiz müdahale edebilir ve keyfi uygulamalara gidebilir<sup>174</sup>.

Bireylerin faaliyetleri hakkında kolluk makamlarının bir takım tedbirler alması, eylem ve işlemler yapması, bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin sınırlanması anlamına gelir. Başka bir ifade ile kolluk yetkisinin kullanılması temel hak ve hürriyetlere getirilen bir sınırlandırma niteliğindedir. İşte bu nedenle, kolluk

<sup>173</sup> Resmi Gazete, Tarih: 01.05.1997, Sayı: 22976

<sup>174</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 262.

eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olabilmesi için Anayasa’da öngörülen temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması şartlarına uygun olması gerekmektedir<sup>175</sup>.

Devlet, en temel görevlerinden olan kamu düzenini koruyup, sağlama görevini kolluk faaliyetleri ile yerine getirirken çağımızda vazgeçilmez olan temel hak ve hürriyetleri sağlama yükümlülüğünü de yerine getirmek zorundadır. Kolluk yetkisinin sınırının iyi tespit edilmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir<sup>176</sup>. Bu nedenle kolluk yetkisine ilişkin Anayasal sınırlar ve kolluk yetkisinin diğer sınırlarına aşağıda değinilmiştir.

### **2.6.1. Anayasal Sınırlar**

Anayasa’nın 2001 yılında 4709 sayılı kanunla değiştirilen 13. maddesi gereğince; temel hak ve hürriyetler, yalnızca Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilecektir<sup>177</sup>.

Yapılan bu değişiklikle yasa koyucu dahi, temel hak ve özgürlüklere sınırlama getirme konusunda tam bir serbestîye sahip değildir. Yasakoyucu, ancak Anayasa’da ilgili maddelerde belirlenen nedenlerle sınırlama getirebilecektir. Yasakoyucu, Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen kamu düzeni, genel asayiş ve genel sağlık gibi nedenlerle sınırlandırılması öngörülmüş temel hak ve özgürlükleri bu nedenlerle sınırlamak suretiyle idareye temel hak ve özgürlüklere müdahale etme yetkisi verir, yani idare yasakoyucunun anayasal sınırları dikkate alarak çıkardığı kanunları (kolluk kanunları) uygulamak suretiyle temel hak ve özgürlüklere müdahale edebilir.

Anayasa’nın 13. maddesinde yukarıda belirtilen yalnızca özel sınırlama nedenlerine göre sınırlamanın yanında temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında yani kolluk yetkisi verilmesinde başka şartlar da öngörmüştür. Anayasa’nın 13. maddesine göre; sınırlama, ancak kanunla, anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunmadan, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ilk defa hukukumuzda giren bir kavram olara ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s.487.

<sup>176</sup> Kıratlı, (1973), a.g.e., s.41.

<sup>177</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 263.

<sup>178</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s.487.

Bazı temel hak ve özgürlükler için Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ek güvenceler getirmiştir. Bu güvenceler yasa koyucu tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla dahi kaldırılamaz. Anayasa'nın 28, 33 ve 34. maddelerinde yer alan basının sansür edilemezliği, basımevi kurmak için izin alma şartının getirilemezliği, herkesin önceden izin almaksızın dernek kurma, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahip olması hükümleri bu güvencelere örnek olarak gösterilebilir<sup>179</sup>.

Anayasa, bazı temel hak ve özgürlüklerin Anayasa'da belirtilen sebeplerle sınırlanabileceğini belirtmiş, ancak sınırlama getiren kanunun verdiği yetkiyi kullanmaya yargı organlarını yetkili kılmıştır. Anayasa'nın 20. 21. ve 22. maddelerinde kanunun açıkça gösterdiği hallerde usulüne uygun verilmiş hakim kararı olmadıkça kimsenin üstünün, özel kağıtlarının, eşyalarının aranmayacağı, kimsenin konutuna girilemeyeceği, arama yapılamayacağı, eşyalara el konamayacağı, haberleşmenin engellenemeyeceği, gizliliğine dokunulamayacağı hükmüne yer verilmiş; yine Anayasa'nın 33. maddesindeki düzenleme ile derneklerin ancak kanunun öngördüğü hallerde hakim kararı ile kapatılabileceği belirtilmiştir. Gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda yetkili merciin kararı veya yazılı emri şartı da yeterli görülmüş ancak; bu durumda dahi bu kararların geçerli olabilmesi için hakim onayının alınması gerektiği hükme bağlanmıştır<sup>180</sup>.

İdari kolluğun önleyici nitelikte olması, kolluğun kendi anlayışına göre toplum düzenini tehdit ettiğini düşündüğü her olaya müdahale etmesine yetki vermez. Bir olayın toplum düzeni için tehlike teşkil ettiğinin gerçek ve halen mevcut veya hemen başlayacağı hususunda emareler olmalıdır. Olayın derhal müdahale edilmediği takdirde kamu düzenini bozacak nitelikte olduğunun somut olarak tespiti gerekmektedir.

Müdahalede gecikmenin toplum düzenini tehlikeye düşürüp düşürmeyeceğine hangi aşamada karar verileceği kişi hak ve özgürlüklerini sınırlamada etkin rol oynamaktadır. Eğer somut olay aciliyet kesbetmeden olaya müdahale edilir ise özgürlükler gereksiz yere sınırlandırılmış olmaktadır. Geç müdahale edildiğinde ise

---

<sup>179</sup> Kıratlı, (1973), a.g.e., s.41.

<sup>180</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 266.

kamu düzeni bozulmuş önleyicilik niteliğinin gereği yerine getirilememiş olmaktadır<sup>181</sup>.

İdari kolluğun görev alanına giren olayların çeşitliliği karşısında her olayda müdahalenin zamanını doğru tespit için genel kriterler getirmek zordur. Genel olarak kabul edilen görüşe göre olay nedeniyle meydana gelmesinden korkulan zarar oluşmadan başka türlü hareket imkanı yoksa ve tedbirin alınmasında gecikme olması halinde kamu düzeni bozulacak ise olaya müdahale aciliyet taşımaktadır.

## **2.6.2. Diğer Sınırlar**

Kamu düzenini sağlamaya yönelik kolluk işlemleri de idarenin diğer işlemleri gibi bir idari işlemdir. Bütün idari işlemler gibi kolluk işlemleri de idari işlemlerin tabi olduğu sınırlara tabidir. İdari işlemin sınırları, işlemin unsurları itibariyle belirlenmektedir. Dolayısıyla kolluk işlemlerinin diğer sınırları idari işlemin unsurlarına göre belirlenecektir<sup>182</sup>.

### **2.6.2.1. Amaç Yönünden**

Kolluğun görevi kamu düzenini sağlamak ve korumaktır. Bu nedenle kamunun esenliği, güvenliği ve sağlığından başka bir amaç güden kolluk işlemleri hukuka aykırıdır. Kolluk yetkisini, sadece bu amacı gerçekleştirmek için kullanabilir. Kolluk yetkileri, özellikle, siyasal ve dinsel amaçlarla, idareye maddi çıkar sağlamak amacıyla ve özel çıkarlar için de kullanılamaz. Aksi takdirde yapılan işlem amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır<sup>183</sup>.

Ancak kolluk yetkilerinin kamu düzeni, genel güvenlik ve genel sağlık gibi genel kavramlarla belirlenen amaçlarla verilmesi sonucu uygulamada idareye geniş takdir yetkisi tanınması sonucunu yaratmaktadır. Bu geniş takdir yetkisinin bazı durumlarda idare tarafından kötüye kullanılması, özgürlük-otorite dengesinin otorite yönünde bozmaktadır<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Yenisey, (1993), a.g.e., s.83.

<sup>182</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 267.

<sup>183</sup> a.g.e., s. 267.

<sup>184</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s.636.

### **2.6.2.2. Sebep ve Konu Yönünden**

Kamu düzenini tehdit eden, bozan bireysel ve toplumsal davranışların varlığı halinde idari kolluk yetkileri kullanılabilir. Kamu düzenini tehdit eden herhangi bir eylem yok ise idari kolluk yetkisinin kullanılması kolluk işlemini sebep yönünden sakat kılar ve gereksiz yere hürriyetler kısıtlanmış olur<sup>185</sup>.

Kamu düzenini tehdit eden eylem ve durumların ortaya çıktığı hallerde alınacak önlemler, uygulanacak yaptırımlar kolluk işleminin konusunu oluşturmaktadır. Kamu düzenini tehdit eden bir durumu ortadan kaldırmak için temel hak ve özgürlüğü daha az sınırlayan bir önlem alma imkanı var ise kolluk bu önlemi almalıdır. Başka bir anlatımla kolluk tedbiri, tedbiri gerektiren durumun ağırlığı ile orantılı (ölçülü) olmalıdır. Temel hak ve özgürlüğü daha fazla sınırlayan bir önlem alınırsa kolluk işlemi konu yönünden sakat bir işlem haline gelir. Örneğin bir gösteri yürüyüşünün güzergâhının değiştirilmesi suretiyle kamu düzeni sağlanabilecek ise, o gösteri yürüyüşünün tamamen yasaklanması hukuka aykırı olacaktır<sup>186</sup>.

### **2.6.2.3. Yer ve Zaman Yönünden**

Kamu düzenini sağlamaya ve korumaya yönelik kolluk yetkisinin sınırı yer ve zamana göre değişiklik göstermektedir. İdari kolluğun en geniş bir biçimde görevini sürdürdüğü yerler, yollar, meydanlar, parklar gibi kamuya ayrılan yerlerdir. Buna karşılık en sınırlı kullanıldığı yerler ise konutlardır. Bu sınırlar gittikçe daraldığı sırası ile umumi yerler, umuma açık yerler, işyerleri ve konutlardır. Anayasa'nın 21. maddesinde özel hayatın gizliliği ve korunması başlığı altında konut özel olarak korunmuş, kural olarak hakim kararı olmadıkça konuta girilemeyeceği, arama yapılamayacağı, eşyaya el konulamayacağı, sadece gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yetkili merciin emri halinde konuta girilebileceği hükme bağlanmıştır. Konutlarda kolluk yetkisi ancak bireylerin konut dışına taşan, kamu düzenini bozan eylemlerinin varlığı halinde kullanılabilir. Bireyin davranışı dış dünyayı etkilemiyor ise kolluğun bu alanda yetkisi söz konusu olamaz<sup>187</sup>.

İş yerlerinde kolluk yetkisinin kullanımı meskenlere göre daha geniş olmakla beraber umuma açık yerler ve umumi yerlere nazaran daha sınırlıdır. Kolluk

<sup>185</sup> Kıratlı, (1973), a.g.e., s.42.

<sup>186</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 268.

<sup>187</sup> Gözübüyük, (2005), a.g.e., s.641.

yetkilerinin en geniş kullanıldığı yerler yollar, meydanlar, parklar gibi umuma açık yerlerdir<sup>188</sup>.

Kolluk yetkileri zaman bakımından da farklı yoğunluklarda kullanılmaktadır. Kolluk yetkileri geceleyin daha yoğun kullanıldığı gibi, toplumun normal yaşantısına oranla kargaşa ortamlarında daha yoğun kullanılmaktadır. Bunun yanında olağan olmayan, kargaşa halinde kolluk yetkileri normal zamanlara göre daha geniş şekilde kullanılacaktır<sup>189</sup>.

#### **2.6.2.4. Yerindelik ve Ölçülülük İlkesi Yönünden**

Yerindelik, kamunun maddi düzenini bozma tehlikesinin söz konusu olduğu durumlarda o an için yapılması en uygun sayılan davranış biçimidir. Kolluk işlemlerinde ortaya çıkan durum karşısında idarenin yürüttüğü faaliyetin durumuna, olayın yerine ve zamanına uygun olması gerekmektedir. Olaya ya da duruma uygun olmayan bir davranış hukuka aykırı olacaktır<sup>190</sup>.

Ölçülülük ilkesi, bir özgürlük ya da hakkı sınırlandırmada başvuru aracı, sınırlandırmayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olması; sınırlandırma aracının, amaç için gerekli olması; araçla amaç arasında dengenin bulunması şeklinde tanımlanmaktadır<sup>191</sup>. Buna göre, ölçülülük ilkesiyle, sınırlandırma amacının gerçekleştirilmesi için “gerekli, elverişli ve zorunlu” bir araca başvurulması ve ulaşmak istenen amaçla, başvuru aracı arasında makul bir oranın bulunması gerekir<sup>192</sup>.

Avrupa ülkelerinin birçoğunda kabul edilen bu ilke, bir başka tanımda başka sözcüklerle, idari makamın, meşru hedefe ulaşmada mümkün olan en hafif şiddetteki önleme başvurusu şeklinde ifade edilmektedir. Böylece, idareden, işlem ve eylemi ile başvurduğu sınırlandırma aracı arasında denge kurması istenmekte, bir başka deyişle, ölçülülük ilkesine uyulması beklenmektedir<sup>193</sup>.

---

<sup>188</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 268.

<sup>189</sup> a.g.e., s. 268-269.

<sup>190</sup> Özay, (2002), a.g.e., s.511.

<sup>191</sup> Özbudun, (2005), a.g.e., s.107

<sup>192</sup> Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi, (2001), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 151.

<sup>193</sup> Oğurlu, Yücel, (2002), *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.21.

Bir kolluk işleminin ölçülü olduğunun tespiti konusunda genel bir ilke tespit etmek mümkün olmayıp her somut olayda başvuru olan önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli bir araç olması<sup>194</sup>; sınırlama aracının, sınırlama amacına ulaşmak için gerekli olması; sınırlandırmayla ulaşılmak istenen amaç ile sınırlandırmada araç ölçülü bir oran içinde bulunup bulunmadığının tespiti ile mümkün olacaktır<sup>195</sup>.

Dolayısıyla temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran bir tedbir olan kolluk tedbirleri de, bu tedbirlerle ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalı; bu tedbirler, söz konusu amaç açısından gerekli olmalı ve nihayet kolluk tedbirleri ile amaç ölçüsüz bir oran içinde bulunmamalıdır<sup>196</sup>.

Ölçülülük ilkesi, temel hakların somut olarak sınırlanmasını belli rasyonel ilkelere bağlayarak bir yandan hukuk devletinin özünü oluşturan hukuka bağlılık ve güven duygusunu güçlendirici bir fonksiyonu yerine getirmekte, öte yandan temel hak ve özgürlükleri koruyarak yine hukuk devletinin önemli bir unsuru olan “devlete karşı temel hak ve özgürlükler” düşüncesinin somutlaşmasına hizmet etmektedir<sup>197</sup>.

Kolluk önlemleri ve kolluğun kullandığı vasıtalar, önlenmek istenen tehlikenin varlığı ile orantılı olmalıdır. Tehlikenin önlenmesi için gerekli olandan daha ağır ve sert önlemlerin alınması özgürlüğün kısıtlanması anlamına gelir. Daha başlangıçta kolluk makamının başvurduğu tedbirin kamu düzenini sağlamaya bir katkıda bulunmayacağı anlaşılıyorsa söz konusu tedbir ölçülülük ilkesine aykırı olur. Keza, kamu düzeninin korunması amacını gerçekleştirmeye elverişli birden fazla kolluk tedbiri varsa, kolluk makamı bu tedbirler için de en yumuşağını temel hak ve hürriyeti en az sınırlayan tedbiri tercih etmelidir<sup>198</sup>.

Yerindelik ve ölçülülük ilke ve kavramları birbirleriyle o denli doğrudan ilişkili ve orantılıdır ki, birindeki yanılğı, önlenemez bir biçimde diğerini de etkiler ve sonucu hukuk dışı kılar<sup>199</sup>.

<sup>194</sup> Metin, İsmail ve Eraslan, Fethullah, (1994), *Türkiye’de Polis ve Kişi Hakları*, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 285.

<sup>195</sup> Uygun, Oktay, (1992), *1982 Anayasasında Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi*, İstanbul:Kazancı Yayıncılık, s.162.

<sup>196</sup> Oğurlu, (2002), a.g.e., s.38.

<sup>197</sup> Sağlam, Fazıl, (1982), *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s. 116.

<sup>198</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s.488.

<sup>199</sup> Özay, (2002), a.g.e., s.511.

## 2.7. KOLLUK YETKİLERİNİN GENİŞLEMESİ

Toplumsal yaşamın normal seyrini takip ettiği, normal kolluk yetkilerinin ve önlemlerinin kullanılması ile kamu düzeninin korunup sağlandığı dönemler dışında toplum yaşamında kamu düzeninin ağır şekilde bozulduğu dönemler olmaktadır. Bu tür olağanüstü dönemlerde normal kolluk önlemleri ile kamu düzeni korunup sağlanamaz. Bu dönemlerde idareye kamu düzenini sağlayıp korumak için geniş kolluk yetkileri verilmiştir. Olağanüstü hal rejimleri toplum düzenini sarsan olayların normal hukuk düzeninin tanıdığı yetkilerle önlenmesi imkanının olmadığı hallerde başvurulan özel yönetim usulleridir<sup>200</sup>.

Olağanüstü hal rejimlerinin en önemli özelliklerinden biri kolluk yetkilerinin normal zamanlara göre genişlemesi, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin daha geniş sınırlamaya tabi tutulabilmesi hatta kullanımının durdurulabilmesidir.

1982 Anayasası'nda olağanüstü hal rejimleri olarak; “olağanüstü hal”, “sıkıyönetim”, “seferberlik ve savaş hali” yer verilmiştir. Anayasa'nın 15. maddesinde olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanımının kısmen ve tamamen durdurulabileceği hükme bağlanmıştır. Olağanüstü durumlarda temel hak ve özgürlükler için anayasal güvencelere aykırı tedbir alınabilecektir<sup>201</sup>.

### 2.7.1. Olağanüstü Hal

Olağanüstü hal, geniş anlamda devletin kendi varlığını ve pozitif hukuk düzenini korumak amacıyla zorunlu her türlü eylem ve işlemi yapabilmesini, hukuk kurallarının dışına çıkabilmesini haklı gösteren bir olgudur<sup>202</sup>.

Olağanüstü hal, 1982 Anayasası'nın 119, 120 ve 121. maddelerinde düzenlenmiştir. Olağanüstü hal belli sebeplerin ortaya çıkması halinde temel hak ve özgürlüklerin kısmen veya tamamen geçici olarak durdurulduğu, vatandaşlar için çalışma, mal ve para yönünden yükümlülüklerin getirildiği, kolluk yetkilerinin normal dönemlere göre genişlediği bir yönetim usulüdür<sup>203</sup>.

<sup>200</sup> Kapani, Münci, (1993), *Kamu Hürriyetleri*, 7.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi, s. 239.

<sup>201</sup> Özbudun, (2005), a.g.e., s. 344

<sup>202</sup> Kapani, (1993), a.g.e., s. 239

<sup>203</sup> Günay, (2002), a.g.e., s. 269.

\* Yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde Millî Güvenlik Kurulunun da görüşü alınması gerekir.

Anayasa’da belirtilen durumlarda (tabii afet, ağır ekonomik bunalım, şiddet olaylarının yaygınlaşması, kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması), Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nca\*, yurdun bir veya birden çok bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edilir. Bu karar Resmi Gazete’de yayınlanır ve hemen TBMM’nin onayına sunulur. Meclis, olağanüstü halin süresini değiştirebilir, her defasında Bakanlar Kurulu’nun isteği üzerine dört ayı geçmemek üzere uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir<sup>204</sup>.

### ***2.7.1.1. Olağanüstü Hal İlanının Sonuçları***

Anayasa’nın 15. maddesine göre olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanımının kısmen ve tamamen durdurulabilecek, temel hak ve özgürlükler için Anayasal güvencelere aykırı tedbir alınabilecektir. Ancak bu yetkiler mutlak değildir. Bunlarla ilgili sınırlar yine anayasada öngörülmüştür. Anayasa’nın 15. maddesinde belirtildiği üzere olağanüstü hallerde dahi temel hak ve özgürlükler sınırlanırken milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilemeyeceği gibi, sınırlama da durumun gerektirdiği ölçüde olmalıdır.

Bunun yanında olağanüstü hallerde dahi savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz. Suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz, yani “çekirdek haklar” olarak bilinen temel hak ve özgürlükler olağanüstü hallerde dahi sınırlanamayacaktır. Nihayet, Anayasa’nın 121/1’inci maddesi uyarınca olağanüstü hal yönetimi ancak kanundan aldığı bir yetkiyle ve bu yetki çerçevesinde temel hak ve özgürlükleri sınırlayabilecek veya durdurabilecektir<sup>205</sup>.

Olağanüstü hal ilanının en önemli sonuçlarından biri de Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve olağanüstü hal ilan edilen bölgede geçerli olmak üzere, bir yetki Kanunu’na gerek olmaksızın Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin

<sup>204</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s.646.

<sup>205</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 271-272.

bulunmasıdır. Bu KHK'lerin Anayasa'ya aykırılığı öne sürülemez ancak bunlar da Anayasa'nın 15. ve 121. maddelerinde yer alan sınırlamalara uygun olmak zorundadır.

Olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılacağı veya durdurulacağı 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu<sup>206</sup>, nda düzenlenmiştir. Örneğin tabii afet ya da tehlikeli hastalıklar nedeniyle olağanüstü hal ilanı halinde idare belli yerlerde yaşamayı, belli yerlere girişi yasaklamak, tehlike arz eden binaları yıkmak (m. 9); şiddet hareketleri nedeniyle olağanüstü hal ilanı halinde, sokağa çıkmayı yasaklamak, kişilerin üstünü araçlarını aramak, gazete ve dergi basımı ve dağıtımını yasaklamak (m. 11) gibi son derece geniş yetkilere sahiptir<sup>207</sup>.

Anayasa ve Olağanüstü Hal Kanunu ile getirilen yukarıdaki önlemler ve genişletilmiş kolluk yetkileri geçicidir. Olağanüstü hal ilan edilen bölge ve olağanüstü hal süresi ile sınırlıdır. Olağanüstü hal yönetiminin yaptığı işlemler olağanüstü hal bölgesi dışında etkili değildir ve olağanüstü halin kalkması ya da kaldırılmasıyla ile kendiliğinden ortadan kalkar<sup>208</sup>.

Olağanüstü Hal Kanunu ile getirilen kolluk yetkileri olağanüstü hal ilan edilen bölge ve olağanüstü hal süresi ile sınırlı olduğu gibi ölçülülük ilkesi ile de sınırlıdır. Olağanüstü Hal Kanunu ile idareye tanınan kolluk yetkilerinden engellenmek istenen olayı bertaraf edebilecek nitelikte olanı seçilip kişi hak ve özgürlükleri gereksiz yere sınırlandırılmaz ve öngörüldüğü amaç dışında kullanılamaz<sup>209</sup>.

### **2.7.1.2. Olağanüstü Halin Uygulanması**

Olağanüstü halin uygulanması 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 12. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Kanunun 14. maddesine göre, olağanüstü halin uygulanmasında görev ve yetki, olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine; bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine; birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya bütün yurttan ilan edilmesi halinde koordinasyon ve işbirliği Başbakanlık'ça sağlanmak suretiyle bölge valilerine aittir.

<sup>206</sup> Resmi Gazete, Tarih: 27.10.1983, Sayı: 18204.

<sup>207</sup> a.g.e., s.272.

<sup>208</sup> Gurulkan, (1986), a.g.e., s.46.

<sup>209</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 273.

Ancak henüz bölge valiliği teşkilatı kurulmadığından\*\* bölge valilerine ait bu yetki ve görevler uygulamada il valilerince yerine getirilir<sup>210</sup>.

Görüldüğü gibi olağanüstü hal yönetiminde kolluk yetkileri mülki makamlarda kalır, askeri makamlara geçmez. Yargı yetkisi ise tabii hakim ilkesine uygun ve kanunen görevli ve yetkili mahkemelerce kullanılır.

### **2.7.1.3. Olağanüstü Halin Sona Ermesi**

Olağanüstü hal, olağanüstü hal ilanına ilişkin kararın TBMM tarafından onaylanmaması, sürenin dolması veya süre dolmadan olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplerin ortadan kalkması üzerine yapılacak yeni bir işlemle sona erer.

### **2.7.2. Sıkıyönetim**

Sıkıyönetim, olağanüstü halin ilanını gerektiren sebeplerden daha vahim sebeplerle ilan olunan, geçici olarak temel hak ve özgürlüklerin kısmen veya tamamen durdurulmasına veya Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınmasına imkân tanıyan ve kolluk yetkilerinin askeri makamlara geçmesi sonucunu doğuran bir olağanüstü yönetim usulüdür<sup>211</sup>.

Sıkıyönetim anayasal bir düzen olup, ancak anayasada sınırlı olarak öngörülen sebeplerden birinin var olması durumunda ilan edilebilir. Bunun dışında bir nedenle sıkıyönetim ilan edilemez<sup>212</sup>. Anayasa'nın 122. maddesinde sıkıyönetim ilanını gerektiren sebepler tek tek sayılmıştır. Bunlar;

- Anayasa'nın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması,
- Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi,
- Ayaklanma olması veya cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın olması,

<sup>210</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s. 493.

\*\*10.07.1987 yılında 285 sayılı KHK ile Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van il'lerini kapsamak üzere Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdas edilmiştir. Sonrasında olayların artarak devam etmesi üzerine 1990 yılında 426 sayılı KHK ile Batman ve Şırnak illeri de Olağanüstü Hal Bölge Valiliği yetki alanına dahil edilmiştir.

<sup>211</sup> Günay, (2002), a.g.e., s. 275.

<sup>212</sup> Gözübüyük ve Tan, (2001), a.g.e., s.651.

- Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşmasıdır.

Anayasa’da belirtilen bu sebeplerle Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu’nun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilan edebilir. Bu karar Resmi Gazete’ de yayımlanır ve derhal TBMM’nin onayına sunulur. Sıkıyönetimin yürürlüğe girebilmesi için TBMM’nin onayı gerekli değildir. Meclis, sıkıyönetimi onaylayabilir, süresini değiştirebilir, gerekli görürse tamamen kaldırabilir. Sıkıyönetim süresinin uzatılması, TBMM’nin kararına bağlıdır. Meclis, bu süreyi her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatabilir. Ancak savaş halinde bu dört aylık süre şartı aranmaz<sup>213</sup>.

### ***2.7.2.1. Sıkıyönetim İlanının Sonuçları***

Olağanüstü hallerde olduğu gibi sıkıyönetim halinde de temel hak ve özgürlükler sınırlanırken milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilemeyeceği gibi, sınırlama da durumun gerektirdiği ölçüde olmalıdır. Bunun yanında sıkıyönetim halinde de dahi savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz, yani “çekirdek haklar” olarak bilinen temel hak ve özgürlükler sıkıyönetimde dahi sınırlanamayacaktır. Nihayet, Anayasa’nın 122. maddesi uyarınca sıkıyönetim idaresi ancak kanundan aldığı bir yetkiyle ve bu yetki çerçevesinde temel hak ve özgürlükleri sınırlayabilecek veya durdurabilecektir<sup>214</sup>.

Sıkıyönetim halinde de Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda ve sıkıyönetim ilan edilen bölgede veya bölgelerde geçerli olmak üzere, bir yetki Kanunu’na gerek olmaksızın Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin bulunmasıdır. Bu KHK’lerin

---

<sup>213</sup> a.g.e., s.650.

<sup>214</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 277.

Anayasa'ya aykırılığı öne sürülemez ancak bunlar da Anayasa'nın 15. ve 122. maddelerinde yer alan sınırlamalara uygun olmak zorundadır.

Sıkıyönetim ilanının belki de en önemli sonucu sıkıyönetim ilanı ile birlikte, kolluk güçleri askeri makamların emrine ve sivil makamlara ait tüm kolluk yetki ve görevler askeri makamlara (Sıkıyönetim Komutanlarına) geçer. Sıkıyönetim Komutanları Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır ve bölgelerinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeninin korunması ve sağlanmasından sorumludur. Bunun yanında Sıkıyönetim Kanunu<sup>215</sup>,nda yer alan bazı suçların yargılanmaları Sıkıyönetim Mahkemeleri'ne aittir<sup>216</sup>.

### **2.7.2.2. Sıkıyönetiminin Uygulanması**

Sıkıyönetim süresince işlerin nasıl yürütüleceği ve özgürlüklerin nasıl kısıtlanacağı, ya da durdurulacağı 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile düzenlenmiştir. Sıkıyönetim Kanunu'nda sıkıyönetim komutanlarına çok geniş yetkiler verilmiştir. Örneğin;

Bölgede çalışanlardan emniyet ve asayiş yönünden sakıncalı görülen veya hizmetleri yararlı olmayan kamu personelinin statülerine göre sıkıyönetim bölgesi dışına atanma veya sıkıyönetim bölgesi dışına atanmak üzere görevden uzaklaştırılma istemleri ilgili kurum ve organlarca derhal yerine getirilir (m.2/h),

Konutları, her türlü dernek, siyasi parti, sendika vs. teşekküllere ait binaları, işyerleri ile özel ve tüzel kişilere ait müesseselerle bunlara ait müstemilat ve her türlü kapalı ve açık yerleri, mektup, telgraf vs mersuleleri(gönderileri) ve kişilerin üzerlerini herhangi bir müracaat, talep ve karara lüzum olmadan aramak veya bunlardan sübut vasıtaları olan yahut zorlama tabi bulunan eşyayı zapt etmek (m. 3/a),

Türkiye Radyo Televizyonu Kurumu'nun yayınları dahil telefon, telsiz, radyo, televizyon gibi araçlarla yapılan yayın ve haberleşmeye sansür koymak gerektiğinde durdurmak (m. 3/b),

Söz, yazı, resim, film ve sesle yapılan her türlü yayın haberleşme, mektup, telgraf ve gönderileri kontrol etmek, gazete, dergi, kitap yayınlarının basımını, yayımını, dağıtımını sıkıyönetim bölgesine sokulmasını yasaklamak, sansür koymak,

<sup>215</sup> Resmi Gazete, Tarih: 15.05.1971, Sayı: 13837.

<sup>216</sup> Günday, (2002), a.g.e., s. 279.

sıkıyönetim komutanınca basımı, yayımı ve dağıtımını yasaklanan yayınları toplatmak, bunları basan matbaaları, plak ve bant yapım yerlerini kapatmak, müsaderesine karar vermek (m. 3/c),

Grev ve lokavt yetkilerinin kullanılmasını, irade beyanı, referandum gibi sendikal faaliyetleri sürekli olarak durdurmak veya izne bağlamak, kapalı veya açık yerlerde her türlü toplantıları veya gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, izne bağlamak, toplantı ve gösterinin yapılacağı açık ve kapalı yerleri tayin ve tahsis etmek, izne bağlı toplantıları izlemek, resmi senetle kurulabilen vakıf ve teşekküllerin kuruluşlarını izne bağlamak, dernek, vakıf ve teşekküllerin çalışmalarını durdurmak, izne bağlamak (m. 3/f),

Sokağa çıkmayı sınırlamak ve yasaklamak (m. 3/l), eğitim ve öğretim kurumlarında geçici olarak eğitim ve öğretime ara vermek gibi yetkililerdir (m. 3/o).

Sıkıyönetim Kanunu ile sıkıyönetim komutanlarına tanınan bu son derece geniş yetkiler tamamen sınırsız değildir. Bu yetkiler, sıkıyönetim ilan edilen bölge ve sıkıyönetim süresi ile sınırlıdır. Sıkıyönetim komutanlarının yaptığı işlemler sıkıyönetim bölgesi dışında etkili değildir ve sıkıyönetimin kalkması yada kaldırılmasıyla ile kendiliğinden ortadan kalkar. Diğer taraftan, Sıkıyönetim Kanunu ile verilen yetkiler ölçülülük ilkesi ile de sınırlıdır. Sıkıyönetim komutanı, kişi hak ve özgürlükleri gereksiz yere sınırlayamaz ve yetkilerini öngörüldüğü amaç dışında kullanılamaz<sup>217</sup>.

### **2.7.2.3. Sıkıyönetimin Sona Ermesi**

Sıkıyönetim de olağanüstü hal gibi, sıkıyönetim ilanına ilişkin kararın TBMM tarafından onaylanmaması, sürenin dolması veya süre dolmadan sıkıyönetim ilanını gerektiren sebeplerin ortadan kalkması üzerine yapılacak yeni bir işlemle sona erer<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> a.g.e., s. 279.

<sup>218</sup> Gözler, (2002), a.g.e., s. 499.

## 3. BÖLÜM

### MÜLKİ İDARE AMİRİ-İDARİ KOLLUK İLİŞKİLERİ

Modern devletlerde genel idari kolluk, kamu düzen ve güvenliğinin sağlanması ve korunması amacıyla hareket eden ve sivil otoriteye bağlı bir kolluktur. Türkiye’de de kamu düzeninin sağlanması ve korunmasından İçişleri Bakanlığı sorumlu ve yetkilidir.

İçişleri Bakanlığı, ülke genelinde emniyet ve asayiş hizmetlerini kendisine bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı aracılığıyla yerine getirir. İl ve ilçe seviyesindeki emniyet ve asayiş hizmetleri, İçişleri Bakanlığı adına, vali ve kaymakamların yetki ve sorumluluğunda yürütülmektedir<sup>219</sup>.

Jandarma, sorumluluk alanı olarak belediye sınırları dışında ve henüz polis teşkilatı kurulmayan yerlerde; Polis, belediye sınırları içerisinde; Sahil Güvenlik ise, ülkenin deniz, liman ve karasuları içerisinde görevli ve yetkilidir. Sorumlu oldukları bölgelerde ayrı bir adli kolluk teşkilatı olmadığı için, adli kolluk hizmetleri de polis, jandarma ve sahil güvenlik tarafından yerine getirilmektedir.

Kural olarak bütün genel idari kolluk teşkilatları, mülki idare amirlerinin emri altındadır ve önleyici kolluk görevlerinin yerine getirilmesinden mülki idare amirlerine karşı sorumludurlar.

### 3.1. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE KOLLUK ARASINDAKİ İLİŞKİNİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

#### 3.1.1. İl İdaresi Kanunu

Vali ve kaymakamların genel görev ve yetkileri ile hukuksal statüleri temel olarak İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bunun yanında pek çok kanun ve alt mevzuatta da mülki amirlere çeşitli görev ve yetki verilmiştir.

---

<sup>219</sup> Serinkan, Cafer, (2007a), “Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare”, [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=42](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=42), (Erişim Tarihi:14.11.2008).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11. ve 32. maddeleri ile vali ve kaymakamlar, il ve ilçe sınırları içerisinde kamu düzen ve güvenliğinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi ve bozulan kamu düzeninin yeniden kurulması konusunda birinci derecede sorumlu kılınmıştır. Bu nedenle il ve ilçe sınırları içerisinde görev yapan bütün genel ve özel kolluk kuvvetleri, vali ve kaymakamların emri altındadır. Vali ve kaymakamlar, mülki sınırları içerisindeki kamu düzen ve güvenliğini sağlamak için gerekli karar ve tedbirleri almak ve bunları uygulamak konusunda tam yetkilidirler<sup>220</sup>.

Valiler, İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinin D bendi kapsamında ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerdeki kolluk kuvvetlerinden ve silahlı kuvvetlerden yardım isteyebilirler. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir.

Vali ve kaymakamların güvenliğe ilişkin görev ve yetkileri konusuna ikinci bölümde ayrıntılı olarak yer verildiğinden tekrar edilmeyecektir.

### **3.1.2. Emniyet Teşkilatı Kanunu**

Kanunun 1. maddesine göre ülke genelinde emniyet ve asayişin sağlanmasından ve korunmasından İçişleri Bakanlığı sorumludur. Kanunda, bakanlığın bu görevini Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve gerekli olması halinde diğer bütün genel ve özel kolluk kuvvetleri ile yerine getireceği, gerektiğinde Bakanlar Kurulu kararı ile ordudan yararlanabileceği belirtilmiştir.

Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek-1. maddesinde Emniyet Genel Müdürü'nün valiler arasından atanabileceği belirtilmiştir. Uygulamada da Emniyet Genel Müdürleri, vali unvanına haiz kişilerden atanmaktadır.

Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 84. maddesine göre; valiler, başkomiser, muadili ve daha aşağı derecede olan emniyet teşkilatı mensuplarına uyarma, kınama ve 10 günlüğe kadar maaş kesimi cezası; kaymakamlar, başkomiser, muadili ve daha

---

<sup>220</sup> Serinkan, (2007a), a.g.m.

aşığı derecede olan emniyet teşkilatı mensuplarına uyarma, kınama ve 3 günlüğe kadar maaş kesimi cezası verebilir.

Ayrıca, vali ve kaymakamlar, emirlerinde çalışan emniyet örgütü mensupları için gerekli gördükleri zaman ve hallerde ek sicil raporu düzenleyebilirler. Vali ve kaymakamlarca haklarında sicil raporu düzenlenen kişiyle ilgili bütün değerlendirmelerde bu ek sicil raporu esas alınır (ETK m. 85).

### **3.1.3. Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu**

PVSK 9. maddesine göre polis, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde mülkî âmirin vereceği yazılı emirle; kişilerin üstlerini, araçlarını, özel kâğıtlarını ve eşyasını arayabilir.

PVSK' nın Ek 5. maddesinde, bazı önemli suçlarla ilgili başka bir ilde soruşturması yapılan bir olayın aydınlatılması, delillerin toplanması veya sanıkların yakalanması için gerekiyorsa, ilgili valilikçe soruşturma ekipleri görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Bu ekipler görev yaptıkları mahallin en büyük mülki amirine bilgi vermek zorundadırlar. Bu ekipler görevlerinin ifası sırasında mahallin en büyük mülki amirine karşı da sorumludurlar.

PVSK Ek Madde 3, kolluğa, bazı durumlarda kişilerin ikametgâh veya iş adresinden ayrılmasını engelleme yetkisi vermektedir. Kanuna göre; bu kişilerin yeni adreslerini bildirmeleri şartıyla o yerden ayrılmalarına mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle izin verilebilir.

### **3.1.4. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu**

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 12. maddesine göre emniyet ve asayiş görevi ifa eden il jandarma alay komutanlıkları ve ast kademeleri; mülki görevlerin yapılması yönünden mahalli mülki idare amirine, maiyetlerinin sevk ve idaresinden, disiplin, eğitim, özlük hakları ile lojistik faaliyetlerin yürütülmesinden kendi amirlerine karşı sorumludurlar.

JTGKY'nın 12.maddesinde mülki idare amirlerinin kanunlara uygun isteklerini acele hallerde sözlü olarak yapabilecekleri ancak bu isteklerin en kısa

zamanda yazılı hale getirilmesi gerektiği, diğer makamların isteklerinin mülki idare amirleri kanalı ile jandarmaya görev olarak verilebileceği belirtilmiştir.

Jandarma veya Emniyet Teşkilatı, kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilirler (JTGYK m. 10).

Jandarmanın mülki görevlerini ilgilendiren ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri ortaya çıktığında valiler, il jandarma alay komutanından; kaymakamlar, ilçe jandarma bölük komutanından gereken cezanın verilmesini talep ederler. Alay ve bölük komutanları bunlar hakkında, askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar (JTGYK m. 15).

Jandarma subay, astsubay ve sivil memurları 4483 sayılı Kanun kapsamına giren suçlar nedeniyle il jandarma alay komutanlığı karargahı mensupları ile ilçe ve bucak jandarma teşkilatında görevli personel için; il jandarma alay komutanının teklifi üzerine vali tarafından, il jandarma alay komutanı için valinin teklifi, Jandarma Genel Komutanı'nın uygun görmesi üzerine İçişleri Bakanı'nca görevden uzaklaştırılabilir (JTGYK m. 17).

Mülki teşkilata tabi jandarmanın mülki görevleriyle ilgili eylem ve işlemleri İçişleri Bakanlığı ile valiler tarafından denetlenir ve teftiş edilir (JTGYK Ek m. 1).

İl Jandarma alay ve ilçe jandarma bölük komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak, valilerce mülki sicil düzenlenir. Mülki sicilin düzenleme usul ve esasları Subay ve Astsubay Sicil Yönetmelikleri'nde belirlenir (JTGYK Ek m. 2).

İl ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmalarında mahalli mülki amirin uygun görüşü alınır (JTGYK Ek m. 3).

### **3.1.5. Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu**

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 5. maddesine göre SGK personeli suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde, yetkili güvenlik kuvveti olaya elkoyuncaya kadar suç delillerinin

kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla yetkilerini karada da sürdürürler. Ancak bu durumu en kısa sürede gerekli imkanlar kullanılarak mahalli mülki amire bildirmek zorundadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı görevlerini, ilgili Bakanlıklar, mülki ve adli makamlar ile diğer güvenlik kuvvetleri ve ilgili kuruluşlarla işbirliği, karşılıklı yardım ve koordinasyon yapmak suretiyle yerine getirir (SGK Kanunu m. 11).

Sahil Güvenlik Komutanlığı birlikleri, görevlerini yaptıkları sırada ortaya çıkan ivedi ihtiyaçlarını askeri veya mülki makamlara bildirirler. Kendilerine yetki ve olanaklar ölçüsünde gerekli yardım yapılır (SGK Kanunu m. 12).

### **3.1.6. Olağanüstü Hal Kanunu**

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'na göre, yoğun şiddet olaylarından dolayı bölgelerinde olağanüstü hal ilan edilen bölge valileri ile diğer valiler, bölgelerinde çıkabilecek toplumsal olaylarla meydana gelen olayları emirlerindeki kuvvetler ve o iş için tahsis edilen kolluk güçleriyle “önleyemedikleri veya önlenmesini mümkün görmedikleri veya aldıkları tedbirleri bu kuvvetlerle uygulayamadıkları veya uygulanmasını mümkün görmedikleri takdirde” diğer bölge valiliklerinden veya valiliklerden kolluk kuvveti isteminde bulunabilirler. Bölge valisi ve il valisinin bu istemleri, ilgililerce geciktirilmeksizin yerine getirilir (m. 21 ve 22).

### **3.1.7. Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük**

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük<sup>221</sup>'ün 2. maddesine göre birinci derece deniz askeri yasak bölgelerine sığınan deniz araçlarının, durumunu, sığınma nedenleriyle birlikte mahalli mülki amirliğe bildirmek; kalmasına izin verilmeyen aracın yasak bölgeyi en kısa sürede terk etmesini sağlamak, savunma tesislerine ve güvenliğine zarar verebilecek eylemlerine karşı önlemler almak ve bu konularda yerel mülki amirlik ile işbirliği yapmak

Kötü hava koşulları veya arıza yüzünden uluslararası işaretler göstererek ikinci derece deniz askeri yasak bölgelerine sığınan yabancı bandıralı deniz araçlarını izlemek, durumu yetkili komutanlığa veya yerel mülkiye amirliğine bildirmek, hava koşulları düzeldiğinde veya arıza giderildiğinde, bölgeyi terkedişlerini, gerekli

<sup>221</sup> Resmi Gazete, Tarih: 07.08.1985, Sayı: 18835.

görülen hallerde, aracın bölge dışında uygun bir barınma yerine çektirilmesini izlemek ve bu konularda yerel mülki amirlik ile işbirliği yapmak (m. 2/C-2).

Deniz araçlarıyla yapılan hayvan taşımalarında menşei şahadetnamesi ve veteriner sağlık raporu bulunup bulunmadığını incelemek, bu araçlarda bulaşıcı ve salgın hayvan hastalığı veya nedeni bilinmeyen hayvan ölümü görüldüğünde veya haber alındığında mahalli mülki amirlik ve zorunlu hallerde en kolay haberleşilebilecek mülki amirliğe haber vermek (m. 3/E).

Suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde, yetkili güvenlik kuvvet olaya el koyuncaya kadar, suç delillerinin kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla karada da bu yetkileri kullanmak ve durumu en kısa sürede yerel mülki amirliğe bildirmek (m. 4/A).

### **3.1.8. Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik<sup>222</sup>**

Emniyet ve asayiş işlerinde mülki idare amirlerinin, jandarma ve emniyet teşkilatının bir biriyle olan ilişkilerini ve görevlerini nasıl yapacakları bu yönetmelikle belirlenmiştir<sup>223</sup>. Buna göre;

İl ve ilçelerin emniyet ve asayişinden doğrudan doğruya vali ve kaymakamlar sorumludurlar. Vali ve kaymakamlar bu görevlerini jandarma komutanları, emniyet müdür, amir veya memurları vasıtasıyla yürütürler. (m.3/a).

Jandarmanın ve emniyet teşkilatının görevlerini iyi şekilde yapmalarından ve amaca uygun bir şekilde kullanılmamalarından mülki idare amirlerine karşı jandarma komutanları veya emniyet müdür ve amirleri sorumludurlar (m. 3/b).

Herhangi bir olaya karşı, jandarma veya emniyete yapılması vali veya kaymakam tarafından emredilen bir görevin nasıl yürütüleceği ve ayrıntıları jandarma veya emniyet kuvvetleri tarafından yapılır. Jandarma ve emniyet kuvvetleri bu işi başarırken safha safha rapor vermekle beraber sonunda olayın veya işin sonucunu ayrıntılı bir raporla valiye veya kaymakama bildirmek zorundadır (m. 3/ç).

<sup>222</sup> Resmi Gazete, Tarih: 15.07.1961, Sayı: 10855

<sup>223</sup> Engin, Tuncay, (2008), “Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Birimleri İle Olan İlişkileri”, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s. 47.

Bir il veya ilçe içerisinde emniyet ve asayişin muhafazası için jandarma ve emniyet ve diğer özel kolluk kuvvetlerini kullanmak ve bu kuvvetlerin bir birine yardımını sağlamak en büyük mülki amirinin yetkisindedir. İlin bir ilçesinde zuhur edip takibat ve hareketi istilzam eden vakaya karşı, o ilçenin jandarma kuvveti yeterli olmazsa mücavir ilçesinden yardımcı kuvvet tahsisi valinin emriyle olur. Ancak jandarma komutanlarının bu konuda göstereceği lüzum ve yapacağı teklif gözönünde tutulur (m. 3/d).

Bunların yanında asayiş saati uygulaması da bu yönetmelikle getirilmiş bir düzenlemedir. Buna göre; her gün saat 11.00 bütün Türkiye’de emniyet ve asayiş saatidir. Belirli bir iş olsun ya da olmasın, tam bu saatte jandarma komutanları ve emniyet müdür ya da amirleri (Bulunmadıkları takdirde vekilleri) birlikte en büyük amirin yanına davet edilmeden giderler. Jandarma komutanları ve en büyük polis amiri, 24 saat içinde kendi görev ve sorumluluk bölgelerinde meydana gelen bütün olayları ve aldıkları haberleri bunlara karşı alınan veya alınması gerekli bulunan tedbirleri ve önerilerini bildirirler ve o gün için görevde kullanılabilecek kuvvet miktarını açıklarlar. Mülki amir, bu açıklamaları aldıktan sonra, isteklerini sözlü olarak bildirirler. Mülki amirin istekleri, duruma uygun görülmezse jandarma komutanı ve polis amiri, bu konudaki görüşlerini açıklarlar. Son karar, mülki amirindir.

Bu durumda mülki amirler, bu isteklerini yazılı olarak verirler ve bu istek mülki amirin sorumluluğu altına yapılır. Sözlü istek ve direktifler jandarma komutanları ve polis amirleri tarafından not alınır. Polis amirlerince bu notlar üç suret çoğaltılır. Jandarma iç güvenlik komutanı ile polis amiri tarafından imzalanan bu notların bir örneği jandarmada, bir örneği de polis makamlarında, bunların saklanması için açılacak dosyalarına konur. Diğer örnek ise, polis amiri tarafından mülki amire bilgi için sunulur (m. 4/a-1).

Ayrıca; emniyet ve asayişe ilişkin her türlü ihbar ve bilgi jandarma komutanları ve emniyet müdürleri re’sen bu haber ve bilgiyi asayiş saatinde arzını beklemek sakınca doğuracaksa aynı zamanda ve derhal mülki amire bildirirler (m. 4/a-2).

### 3.1.9. Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği<sup>224</sup>

Genel idari kolluk teşkilatlarından polis; izin, sicil, açığa alınma, ceza verme ve her türlü özlük hakları itibariyle tamamen vali ve kaymakamlara bağlı olarak görev yapar. Bu bağlılık emniyet ve asayiş hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesinde, mülki idare amirleri açısından son derece önemlidir<sup>225</sup>.

Genel idari kolluğun en büyük ve ikinci asli kuvveti jandarmadır. Gerçekten de Türkiye yüzölçümünün yaklaşık %92'si, nüfusunun ise yaklaşık %30'u jandarmanın görev ve sorumluluk alanını oluşturmaktadır. Jandarma Teşkilat Kanunu'nda da ifade edildiği gibi, önleyici kolluk görevi yapan silahlı ve askeri bir kolluk kuvvetidir. Yaptığı görev itibariyle büyük oranda sivil görev ifa eden jandarma, her şeye rağmen İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kolluk teşkilatıdır ve taşradaki mülki görevlerinin yerine getirilmesi açısından vali ve kaymakamlara karşı sorumludur<sup>226</sup>.

Bununla birlikte jandarma, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'na göre, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir parçasıdır ve eğitim ve öğrenim açısından Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır. Seferberlik ve savaş durumunda ise, tamamen Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na bağlanmaktadır.

Jandarma, mülki görevlerinin yerine getirilmesi konusunda vali ve kaymakamlara karşı sorumludur. Bu sorumluluğun ve ilişkilerin nasıl yürütüleceği "*Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe Ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik*" hükümlerine paralel olarak Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Buna göre;

Jandarma İç Güvenlik Birlik Komutanları; vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin kanun ve nizam hükümlerine dayanan isteklerini yerine getirmekle yükümlüdürler. Mülki amirlerin yapacakları isteklerden doğan sorumluluk kendilerine ve isteklerin uygulanmış biçiminden doğan sorumluluk, jandarma iç güvenlik birlik komutanlarına aittir. Önemli istekler yazılı olarak tebliğ edilir.

<sup>224</sup> Resmi Gazete, Tarih: 17.12.1983, Sayı: 18254

<sup>225</sup> Serinkan, (2007a), a.g.m.

<sup>226</sup> a.g.m

Olağanüstü ve acele durumlarda acele olarak yapılan istekleri ilk fırsatta yazılı hale getirilirler (m. 143).

İl veya ilçe jandarma komutanları, vali veya kaymakam tarafından kendilerinden yapılan istekleri, kanun ve nizamlara aykırı görürlerse durumu bir yazı ile vali veya kaymakama bildirirler. Vali veya kaymakam, isteklerini kanun ve nizamlara uygun olduğunda ısrar ederlerse, yazılı istekte bulunur ve aynı zamanda durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirirler. Bakanlıktan cevap gelinceye kadar valinin yaptığı istek, kendi sorumluluğu altında uygulanır. Ancak, konusu açıkça askeri ya da adli bir suç oluşturan emirler hiçbir şekilde yerine getirilemez. İlçe kaymakamları ile ilçe jandarma komutanları, bucak müdürleri ile bucak jandarma karakol komutanları arasında bu yolda bir uyuşmazlık çıktığında, bu konuda kesin karar vermeye valiler yetkilidir. Bu karar da hukuka uygun bulunmadığında, valilikçe İçişleri Bakanlığı'na yazılır ve aynı zamanda validen emir gelinceye kadar, kaymakamın ve bucak müdürünün yazılı isteği uygulanır (m. 143).

Jandarma komutanları bölgelerindeki her türlü suçları ve sonuçlarını, ülkenin emniyet ve asayişini bozan, ya da bozacak olan olayları, yangın, su baskını gibi tabii afetleri haber aldıkları salgın ve bulaşıcı hastalıkları, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü, nitelikleri anayasada gösterilen cumhuriyeti yıkmaya, sarsmaya ve bölmeye yönelik propagandalar konusunda edindikleri bilgileri, vakit geçirmeksizin o yerin en büyük mülki amirine sözlü ya da yazılı olarak bildirirler (m. 144).

7201 sayılı Tebligat Kanunu<sup>227</sup> uyarınca; gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, ya da aynı yerde bulunan adli makamlar, genel ve katma bütçeli daireler, belediyeler, köy tüzel kişileri, harçlar ve noterler arasında, ya da bu daire ve kurumlarda bulunan kişilere yapılacak tebliğlerde, jandarma görevlendirilebilir. Bu tebligatın jandarma aracılığı ile yapılabilmesi için, tebligatı çıkaran makamın kendi memurları ile yapamayış nedenlerini açıklamak suretiyle o yerin mülki amirine başvurması ve mülki amirin de yazılı istekte bulunması gerekir. Ancak jandarmanın tebligat yapabilmesi için tebligatı çıkaran makamın, bu tebligatın gecikmesinde, hangi nedenle zarar bulunduğunu ya da tebligatın o makamın kendi memuru aracılığı ile yaptırılması yolunun neden seçilmediğini tebliğ belgesine açıkça yazması ve

<sup>227</sup> Resmi Gazete, Tarih: 19.02.1959, Sayı: 10139.

mülki amirin belirtilen nedenin kanun ve nizamlara uygun olup olmadığını inceleyerek, uygun olduğuna karar vermesi şarttır (m. 145).

İl içinde emniyet ve asayişin korunması için jandarma emniyet ve diğer özel kolluk kuvvetlerini kullanmak ve bu kuvvetlerin birbirine yardımını sağlamak en büyük mülki amirin yetkilerindedir (m. 146).

İlin merkezinde veya bir ilçesinde meydana gelen olayların önlenmesi ve kontrol altına alınmasında, o ilçenin jandarma kuvvetlerinin yetersiz kalacağı anlaşıldığında, ilin bu ilçesine komşu ilçelerden yardımcı kuvvet verilmesi, valinin isteği ile olur. Ancak, jandarma komutanlarının bu konuda göstereceği gerekçe ve öneriler de gözönünde bulundurulur (m. 146).

İki veya daha fazla ilde alınması gereken ortak güvenlik önlemleri söz konusu olduğunda, bu il valilerince yapılacak değerlendirme sununda karara bağlanarak uygulanmakla birlikte İçişleri Bakanlığı'na bilgi verilir. Bu gibi durumlarda alınması gereken güvenlik önlemleri, İçişleri Bakanlığı'nca da doğrudan doğruya belirlenerek, il valilerinden uygulanması istenebilir (m. 146).

Emniyet ve asayiş hizmetlerinden jandarmayı ilgilendiren ve jandarmanın görev ve sorumluluk alanına yapılacak işlere ilişkin, her türlü istek ve tebligat, mülki amirin genel isteklerine göre jandarma iç güvenlik komutanlıklarınca hazırlanarak mülki amir imzası ile gereken yerlere gönderilir (m. 147).

### **3.1.10. Emasya Protokolü**

Türk Silahlı Kuvvetleri Birlikleri'nin 5442 ve 2935 sayılı Kanun'lara İstinaden Asayiş ve İç Güvenlik Maksatları ile Kullanılmasına İlişkin Planlama Direktifi (EMASYA Protokolü), 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesiyle, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu uyarınca; valilerin, görev yaptıkları illerde çıkan veya çıkması beklenen olaylarla ilgili olarak emirlerindeki kolluk kuvvetlerinin (polis, jandarma, sahil güvenlik teşkilatı personeli ile gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan koruma, gümrük, orman, memurları ile özel güvenlik kuruluşları görevlileri) yetersiz kalması halinde en yakın askeri birlikten (kara, hava,

deniz) yardım istemesi halinde, bu birliklerin hazırlık, intikal, müdahale, işbirliği ve planlama esaslarını düzenleyen, askeri içerikli bir nevi iç genelge niteliğindedir<sup>228</sup>.

Bu Protokol'ün temel dayanağı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesidir. Kanunun "Birden fazla ili içine alan olaylarda ilgili valilerin isteği üzerine aynı veya farklı askeri birlik komutanlarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırması, emir komuta ilişkileri ve gerekli görülen diğer hususlar yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülür." hükmüne dayanılarak, 7 Temmuz 1997 günü İçişleri Bakanlığı adına Müsteşar Vali Teoman Ünüsan, Genelkurmay Başkanlığı adına Harekât Başkanı Korgeneral Çetin Doğan tarafından imzalanmıştır<sup>229</sup>.

Bu protokol "gizli" gizlilik derecesine sahiptir ve basında yer alan bilgilerden bulunabildiği kadarıyla protokolün içeriği şöyledir.

Protokol'ün amacı 1. maddesine göre hem birden fazla ilde hem de bir ilde çıkan asayişe müessir olaylarla ilgili yardım isteme esaslarını düzenlemektedir. Protokol'ün 5. maddesi üyelerinden birisi garnizon komutanı olan "İl ve İlçe Güvenlik Koordinasyon Komisyonları" kurulmasını öngörmektedir. Protokol'ün 5. ve 6. maddeleri mülki idare amirleri olaylara müdahaleden önce il ve ilçe güvenlik koordinasyon komisyonuna başvurmalarını öngörmektedir. Protokol'ün 6. maddesi mülki idare amirlerinin kuvvet talebinde bulunmadan önce Emasya Bölge ve Tali Bölge Komutanlıklarına kademeli hazırlık yapabilmeleri için bilgi vermelerini öngörmektedir. Protokol'ün 6. maddesi "zorunluluk olmadıkça kuvvet talebinde bulunulmaması" yolunda hüküm ihdas etmektedir. Protokol'ün 9. maddesi Emasya komutanlıklarına mülki amirlerin yardım talebi olmaksızın olaylara müdahale edebilme yetkisi vermektedir. Protokol'ün 10. maddesi yardım için ilden ile kuvvet kaydırılmasının valilerin istemi yerine Emasya Tali Bölge ve Bölge Komutanlıkları girişimiyle yapılacağını öngörmektedir. Protokol'ün 7. ve 16. maddeleriyle yardım talep edilmesinden önceki aşamalara ilişkin olarak sivil ve askeri birimlere ortak görev ve tatbikat yapılmasını öngörmektedir. Protokol'ün 14. ve 16. maddeleri vali tarafından görevlendirilip görevlendirilmediklerine bakılmaksızın bütün kolluk

<sup>228</sup> Oğuz, Abdullah, (2007), "İl İdaresi Kanunu ve EMASYA Planları", [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=35](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=35), (Erişim Tarihi:14.11.2008).

<sup>229</sup> a.g.m.

güçlerinin yardıma gelen askeri birlik komutanının emrine girmesini öngörmektedir. Protokol'ün 20. maddesi mülki amirlerden yardım talebi geldiği anda jandarma ve polis in Emasya komutanlıkları nezdinde oluşturulan “Asayiş Harekât Merkezi”nde irtibat personeli bulundurmasını öngörmektedir<sup>230</sup>.

Bu protokol, dayanağı olan İl İdaresi Kanunu'na, pek çok mevzuat hükmüne ve kamu yönetiminin temel ilkelerine aykırı olduğu gibi askeri otoriteyi mülki amirin yönlendiricisi haline getirmektedir. Protokol'ün hukuka aykırılığı 25-27 Nisan 2002 tarihlerinde yapılan Mülki İdare Şurası'nda açıkça ortaya konulmuştur. Şuranın hukuki itirazları kısaca şöyledir<sup>231</sup>,

Protokol, yasanın çizdiği sınırı aşarak “Bir ilde çıkan” asayişe müessir olaylarla ilgili yardım isteme esaslarını düzenlemektedir. Oysa bir ilde çıkacak olaylarla ilgili durum yasanın 11/D maddesinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Protokol yetki yönünden hukuka aykırıdır<sup>232</sup>.

Protokol'le kurulan il ve ilçe güvenlik koordinasyon komisyonları üyeleri arasına garnizon komutanı sıfatıyla bir askeri yetkili dâhil edilmesi mülki idare amirliğinin asayiş hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumluluk düzeninin bütünlüğünü bozmaktadır<sup>233</sup>.

Protokol aniden ortaya çıkan ve hakkında acilen karar alınması gereken sorunların çözümünde sürat ve etkinliği azaltabilecek bir işleyiş sistemi oluşturmakla mülki idare amirlerinin takdir yetkisini ve hareket serbestisini kısıtlamaktadır<sup>234</sup>.

Protokol'le getirilen mülki idare amirlerinin kuvvet talebinde bulunmadan önce emasya bölge ve tali bölge komutanlıklarına bilgi vermesi zorunluluğu 5442 Sayılı Kanun'un askeri birliklerden yardım istenilmesi konusunda getirdiği düzenlemenin esasını teşkil eden “istisnailik” ve “olağanüstülük” nitelikleriyle bağdaşmamaktadır<sup>235</sup>.

<sup>230</sup> Güneş, Ahmet Faruk, (2009), “Askerin Kolluk Gücü Olarak Kullanılması ve Emasya”, Ali Bayramoğlu ve Ahmet İnel (Ed.), *Almanak Türkiye 2006-2008:Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, s.204.

<sup>231</sup> Sali, Ali, (2006), “EMASYA Yasaya Aykırı”, Yeni Şafak Gazetesi, 09.05.2006, s. 1-10, (Çevrimiçi), <http://yenisafak.com.tr/arsiv/2006/mayis/09/g02.html>, (Erişim Tarihi: 09.05.2009).

<sup>232</sup> a.g.m.

<sup>233</sup> Güneş, (2009), a.g.m., s. 206.

<sup>234</sup> Sali, (2006), a.g.m

<sup>235</sup> a.g.m.

Protokol, 5442 sayılı Kanun'da yer almayan ve ancak kanunla düzenlenmesi söz konusu olabilecek hususları içermektedir. Protokol, emasya komutanlıklarının mülki amirlerin yardım talebi olmaksızın olaylara müdahale edebilmesine imkan vermektedir. Bu madde 5442 sayılı Kanun'a "şekil, yetki, konu ve maksat" yönlerinden aykırıdır<sup>236</sup>.

Protokol'de vali tarafından görevlendirilip görevlendirilmediklerine bakılmaksızın bütün kolluk güçlerinin yardıma gelen askeri birlik komutanının emrine gireceği şeklinde düzenlenmiştir. Polis ve jandarma güçlerinin kaçınılmaz olarak askeri birliğin komutasına girmesini öngören düzenlemeler yasaya aykırıdır<sup>237</sup>.

Protokolle iller arasında kuvvet kaydırılmasının Emasya Tali Bölge Komutanı'nın aracılığına bağlanması 5442 sayılı Kanun'a açıkça aykırıdır.

Protokol'le Asayiş Harekât Merkezi ve Müşterek İstihbarat Merkezleri şeklinde düzenli ve sürekli örgütlenmelere gidilmesi, başta 5442 sayılı Kanun olmak üzere, iç güvenliği düzenleyen tüm yasalara aykırıdır<sup>238</sup>.

İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesi, valinin askeri kuvvetlerden yardım istemesi halinde devreye girmektedir. Böyle bir talep olmaması halinde bu madde işlevsel değildir. Ancak Protokol, sanki sürekli bir sıkıyönetim hali söz konusuymuşçasına düzenlemeler içermektedir. Günümüz dünyasında dış güvenlikten sorumlu olan askeri kuvvetlerin iç güvenlikte kullanılması çok istisnaidir. Ulaşım, iletişim, izleme, müdahale olanaklarının artması, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin güvenlik alanında yaygın olarak kullanılması sonucu iç güvenlik unsurlarının etkinliği ve verimliliği oldukça artmıştır. Normal koşullarda askeri birliklerin iç güvenlikte kullanılması, kullanan ülkeyi militarist bir kimliğe büründürmekte, o ülkenin demokratik, çağdaş bir ülke olduğu konusunda içte ve dışta ciddi kuşkular belirlemektedir. Ülkede kaos çıkartacak çapta büyük olayların oluşması durumunda; olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali söz konusudur ki, bu durumlar da kendilerine özgü kanunlarla düzenlenmiştir<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> a.g.m.

<sup>237</sup> a.g.m.

<sup>238</sup> a.g.m.

<sup>239</sup> Oğuz, (2007), a.g.m.

Türkiye'nin genel güvenlik ve asayişinden İçişleri Bakanı'nın sorumlu olduğu, bu sorumluluğu; emniyet, jandarma, gereksinim duyulduğunda diğer özel kolluk güçleri aracılığıyla yerine getireceği, ancak gerektiğinde Bakanlar Kurulu kararı ile askeri güçlerden yararlanabileceği 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, iç güvenliğin sağlanmasında askeri güçlerden ancak istisnai hallerde yararlanılmaktadır. Aynı şekilde; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda valilerin illerinde, kaymakamların da ilçelerinde güvenlik ve asayişle ilgili bütün görev, yetki ve sorumluluğu üstlendikleri belirtilmektedir<sup>240</sup>.

Yasalarla tanınan görev, yetki ve sorumlulukları ortadan kaldıracak, sınırlandıracak, askıya alacak idari düzenlemeler ve uygulamalar hukuki değildir. Hukuk normları hiyerarşisinde yeri bulunmayan bir metinle yasal düzenlemeleri daraltmak, genişletmek, değiştirmek mümkün değildir<sup>241</sup>.

### **3.1.11. Diğer Mevzuat**

Daha önceki bölümlerde zikredilen mevzuat yanında Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, Hapishane ve Tevkifhanelerin İdaresi Hakkındaki Kanun, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun, Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği vb. gibi pek çok kanun ve alt mevzuatta mülki idare amirlerine kolluk faaliyetlerine ilişkin görev ve yetkiler verilmiştir.

Vali ve kaymakamların güvenliğe ilişkin görev ve yetkileri konusuna ikinci bölümde ayrıntılı olarak yer verildiğinden ve konunun genel hatları yukarıda belirtilen mevzuatta yer aldığından burada tekrar edilmeyecektir

## **3.2. MÜLKİ İDARE AMİRİ - İDARİ KOLLUK İLİŞKİSİ**

Kolluk, suçu önleyerek, suçun önlenememesi halinde, fiili ve faili araştırarak suçla mücadele eden zor kullanma yetkisine sahip olan silahlı bir birimi ifade eder. Kolluk, genel kolluk ve özel kolluk olarak temel bir sınıflandırmaya tabi tutulur. Genel idari kolluk deyince, polis jandarma ve sahil güvenlik anlaşılırken, özel kolluk deyince özel bir kanun ile kurulan görev ve yetki alanı genel kolluğa göre sınırlı olan, köy

---

<sup>240</sup> a.g.m.

<sup>241</sup> Sali, (2006), a.g.m

bekçisi, orman muhafaza memuru, gümrük muhafaza memuru gibi daha küçük bir birimi kapsayan kolluk güçleri ile özel güvenlik görevlileri anlaşılır<sup>242</sup>.

Kolluğun varlık nedeni, bireylerin hak ve özgürlüklerini güvenceye alan hukuk düzenini korumaktır. Nitekim kolluğun yetkilerinin en geniş biçimde düzenlendiği temel kanunlardan birisi olan, PVSK'nın 1. maddesi polisin bu temel görevini şöyle belirtmektedir: *“Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatını temin eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, alil ve acizlere muavenet eder. Kanun ve nizamnamelerinin kendisine verdiği vazifeleri yapar.”*

PVSK' da da vurgulandığı gibi, kolluğun görev ve yetkileri önleyici ve adli olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Bunlar; mevzuata ve kamu düzenine uygun olmayan hareketleri, işlenmesinden önce ilgili kanun hükümleri çerçevesinde engellemek ve işlenmiş olan bir suç hakkında CMK ile diğer kanunlarda verilen görevleri yapmaktır<sup>243</sup>.

Kolluğun mülki idare amirleriyle ilişkilerinde önleyici nitelikteki görev ve yetkileri gündeme gelmektedir. Diğer bir ifade ile valiler ve kaymakamlar, suç işlenmesi sonrası, kamu düzeninin korunması adına adli mercilere emir veremez. Mülki idare amirleri, kanuna göre, “kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan” sıfatıyla kolluğa, sadece, önleyici görev ve yetkileri çerçevesinde emir verebilirler. Bu nedenle, valinin ya da kaymakamın alacağı veya alınmasını isteyeceği tedbirler adli değil idari nitelik taşımak zorundadır.

Mülki idare amirlerinin, bu çerçevede, kolluk amirlerine vereceği emirlerin hukuka uygun olması ve konusunun suç teşkil etmemesi gerekmektedir. PVSK'nın 2.maddesi “kanuna aykırı emir” konusunu, Anayasa'nın 137. maddesine paralel olarak, *“Kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan polis; amirinden aldığı emri, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak, amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazılı olarak yenilirse, emir yerine getirilir. Bu halde, emri yerine getiren*

<sup>242</sup> Arslan, Zühtü ve Eryılmaz, Mesut Bedri, (2006), “Mülki İdare Amirleri Kolluk İlişkisi ve Temel Hakların Korunması”, *İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Denetim ve Gözetim Projesi Semineri*, Kızılcahamam, Ankara: Patalya Hotel, s. 4.

<sup>243</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 5.

*sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilmez. Yerine getirenler sorumluluktan kurtulamaz.” şeklinde düzenlenmiştir.*

Ancak, kolluğun önleyici görevinin önemi ve bazı durumlarda yazılı emir verilmesi için geçecek sürenin kamu düzenine zarar vereceği düşüncesiyle kanun bu düzenlemeye bazı istisnalar\* getirmiştir. Bu durumlarda “yetkili amir” tarafından verilen sözlü emirlerin geciktirilmeden yerine getirilmesi, yazılı emir istenemeyeceğini hükme bağlamıştır. Bu hallerde kolluk memurları emri derhal yerine getirecektir ve yaptıkları eylem kanuna aykırı olsa bile sorumlu tutulmayacaktır. Bu durumda sorumluluk emri verene ait olacaktır (PVSK m. 2)<sup>244</sup>. Ancak bu istisnai durumlarda bile kolluk, verilen emrin hukuka uygunluğunu şekil açısından araştıracağı gibi, emir suç teşkil ettiği takdirde hiçbir suretle yerine getirmeyecektir. Yerine getirdiği takdirde ise sorumluluktan kurtulamayacaktır<sup>245</sup>.

PVSK’ nın Ek 4.maddesi ile polise görev yaptığı mülki sınırlar içinde suçu önleme görev ve yetkisini vermektedir. Bu maddeye göre polis, görevli bulunduğu mülki sınırlar içinde, hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, bir suçla karşılaştığında suça el koymak, önlemek, sanık ve suç delillerini tespit, muhafaza ve yetkili zabıtaya teslim etmekle görevli ve yetkilidir. Buna göre kolluk görevlileri, görevli buldukları mülki sınırlarda (il, ilçe) görevli olmasalar bile bir suça şahit olduklarında suça müdahale etmek görev ve yetkisine sahiptir. Bu şekilde bir suça müdahale eden kolluğa karşı işlenen suçlar görevli memura karşı işlenmiş suç;

---

\* Bu istisnalar: 1. Can, ırz veya mal emniyetini korumak için, 2. Devletin şahsiyetine karşı işlenen cürümlerin faillerini yakalamak veya delillerini tespit etmek için, 3. Devlet kuvvetleri aleyhine, yalnız veya toplu olarak taarruz veya mukavemette bulunanları yakalamak, veya bunların taarruz veya mukavemetlerini def etmek için, 4. Hükümete karşı şiddet kullanan veya gösteren veya mukavemet edenlerin yakalanması, taarruz veya mukavemet edenlerin def edilmesi için, 5. Zabıtaca muhafaza altına alınan şahıslara, bina veya tesislere, meskun veya gayri meskun yerlere vaki olacak münferit veya toplu tecavüzleri def etmek için, 6. Ağır cezalı bir suçun sanığı olarak yakalandıktan sonra zabıta kuvvetlerinin elinden kaçmakta olan şahısların yakalanması için, 7. İşlenmekte olan bir suçun işlenmesine veya devamına mani olmak için, 8. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda, zabıta tarafından suç delillerinin tespiti veya suç faillerinin yakalanması maksadıyla yapılacak aramalar için, 9. Kanunsuz toplantı veya kanunsuz yürüyüşleri dağıtmak veya suçlularını yakalamak için, 10. Yangın, su baskını, yer sarsıntısı gibi afetlerde olay yerinde görevlilerce alınması gereken tedbirler için, 11. Umuma açık yerlerde yapılan her türlü toplantı veya yürüyüşlerde veya törenlerde bozulan düzeni sağlamak için, 12. Herhangi bir sebeple tıkanmış olan yolların trafiğe açılması için, 13. Yukarıdaki maddeler dışında diğer kanunlarda istisnai olarak zabıtanın sözlü emirle yapmaya mecbur tutulduğu haller için verilecek sözlü emirlerdir.

<sup>244</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 6.

<sup>245</sup> Dönmezer, Sulhi ve Erman, Sahir, (1997), *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku: Genel Kısım*, 12. Baskı, C.II, İstanbul: Beta Basım Yayın, s.96.

müdahalede bulunan polisin işlediği suçlar ise görevli memurun işlediği suç sayılır<sup>246</sup>.

### **3.2.1. Mülki Birimlerde Kolluğun Görev ve Sorumluluk Alanı Paylaşımı**

Özel kolluk görevlilerinin görev ve sorumluluk alanı kendi özel kanunlarında tanımlanmıştır. Buna göre, örneğin orman muhafaza memurları, Orman Kanunu'nda tanımlanan orman sınırları içinde, çarşı ve mahalle bekçileri, belediye hudutları içinde görevlendirildikleri çarşı ve mahalle sınırları içinde, özel güvenlik teşkilatı görevlileri, ilgili kuruluşun faaliyet sahası içinde, köy korucuları köy sınırları içinde görev yapar<sup>247</sup>.

Genel idari kolluk içinde yer alan Sahil Güvenlik Komutanlığı görevlileri Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazları'nda, liman ve körfezlerinde, karasularında, egemenlik ve denetimi altında olan deniz alanlarında yetkilerini kullanabilir. Genel idari kolluğun diğer iki birimi olan polis ve jandarma arasındaki görev ve sorumluluk alanı ise 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu m.10'da belirlenmiştir. Buna göre; jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan yerler ile polis teşkilatı henüz kurulmamış olan yerlerdir. Diğer bir ifadeyle, jandarma, il ve ilçe belediye sınırları içinde görev yapamaz. Bu kuralın istisnası il ve ilçe belediye sınırları içinde polis teşkilatının olmamasıdır. İl ve ilçe belediye sınırları içinde her ne sebeple olursa olsun polis teşkilatı kurulmamışsa burada jandarma teşkilatı kurulabilir. Yine, il ve ilçe belediye sınırları içinde jandarmanın görev yapması buralarda polis teşkilatının bulunmamasına bağlıdır. Bu durumda, jandarmanın varlık sebebi bir yerde polis teşkilatının olmamasıdır. Polis teşkilatının ülke çapında yaygınlaşması veya il ve ilçe belediye sınırlarının genişlemesi sebebiyle jandarmaya iç güvenlikte olan ihtiyaç azalacaktır. Diğer bir ifade ile şu anda, jandarma, polisin boşluğunu doldurarak iç güvenlikte polise yardımcı olmaktadır<sup>248</sup>.

Nitekim 25.03.2009 tarihinde Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikten önce bu husus, Jandarma Teşkilatı Görev ve

<sup>246</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 6.

<sup>247</sup> Eryılmaz, (2006), a.g.m., s.127.

<sup>248</sup> Arslan ve Eryılmaz,(2006), a.g.k., s. 12.

Yetkileri Yönetmeliği'nin 154. maddesinde de açıkça dile getirilmekteydi. Söz konusu maddeye göre, polis görev ve sorumluluk alanı olup da, bugüne kadar polis teşkilatı kurulmayan yerlerdeki emniyet ve asayişe ilişkin hizmetler, polis teşkilatı kuruluncaya kadar, jandarma iç güvenlik birliklerince yerine getirilir. İlgili yönetmeliğin 21. maddesi ise, jandarmaya olan ihtiyacın ortadan kalkması halinde jandarmanın görev ve sorumluluk alanının polise nasıl devir edileceğini düzenlemekteydi. Buna göre; *“Gerek mülki ve gerekse mahalli idaredeki değişiklikler ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan yeni durumlar karşısında, Jandarmanın sorumluluğuna verilmiş alanlar, aşağıdaki esaslara göre polisin sorumluluğuna verilebilir: a. Kentleşme nedeniyle Jandarma sorumluluk bölgesinin belediye sınırları içine girmesi, b. Özel kanun ve nizamların öngörmesi, c. İlgili Bakanlıklarca gerekli görülen ve özellik taşıyan yerler için özel düzenleme getirilmesi durumlarında; valiliğin önerisi, Jandarma Genel Komutanı'nın uygun görmesi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile polise devredilebilir.”* şeklindeydi. Bu durum doktrinde eleştirilere, uygulamada da sorunlara neden olmaktaydı.

Bu duruma ilişkin en sık verilen örnek de Ortadoğu Teknik Üniversitesi idi. ODTÜ, kurulduğu yıllarda şehir merkezinden uzakta olduğu için jandarma bölgesi olmuş, ancak şehir nüfusunun üniversite bölgesine doğru genişleyip, üniversiteyi de içine alması nedeniyle artık şehrin içinde kalmış durumda olması ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>249</sup> ile vilayet sınırından itibaren 50 kilometrelik alan belediye sınırları içine girdiği (BBK Geçici Madde 2.) halde ODTÜ hala jandarma tarafından korunmaktadır<sup>250</sup>.

Ancak, 30.03.2009 tarih ve 27185 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 25.03.2009 tarih ve 2009/14808 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nde yapılan değişikliklerle, 21. ve 154. maddeleri değiştirilmiş, 22. maddesi ile 154. maddenin 2. fıkrası mülga edilmiştir.

Yönetmeliğin değişik 21. maddesine göre esas olarak il ve ilçe belediye sınırları içindeki bölge polisin sorumluluk alanını; il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan bölge ise jandarmanın sorumluluk alanını oluşturacaktır.

<sup>249</sup> Resmi Gazete, Tarih: 23.07.2004, Sayı: 25531.

<sup>250</sup> Sarıbrahimoğlu, (2006a),a.g.m., s. 101.

Kolluk birimlerinin personel, araç, gereç imkânları ve hizmet gerekleri gözönünde bulundurularak belediye sınırları dışında kalan yerlerden bir kısmı polisin görev alanı; belediye sınırları içinde olmakla birlikte şehir meskun alanlarına uzak bazı yerler ise jandarmanın görev alanı olarak tespit edilebilecektir. Bu hükümlerle büyük bir yenilik yapılarak belediye sınırları dışında kalan yerlerden bir kısmının da polisin görev alanı olarak belirlenebileceği öngörülmüştür. Buna göre polisin elindeki personel, araç, gereç imkanları ve hizmet gerekleri göz önünde bulundurularak komisyon belediye sınırları dışında kalan yerleri polis bölgesi olarak belirleyebilecektir.

Yukarıda belirtilen esaslara göre; il ve ilçelerdeki jandarma ve polis sorumluluk alanlarının sınırları, ilçelerde kaymakam, illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında jandarma ve emniyet temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından belirlenecektir. Komisyon, vali veya kaymakamın çağrısı üzerine toplanacaktır. Değişiklikle getirilen önemli yeniliklerden biri de; maddenin eski halinde düzenlenmemiş olan komisyonun kim tarafından çağrılacağı konusuna açıklık getirmesidir. Sınırlarda değişiklik olması halinde, sınırların değiştirilmesi için mülki amir komisyonu toplantıya çağırabilecektir. Ayrıca komisyondan belediye temsilcisi çıkarılmıştır.

Yönetmeliğe göre, Büyükşehir, il veya ilçe belediyesi kurulması, kaldırılması ya da kentleşme veya diğer sebeplerle sınırlarında değişiklik olması halinde, değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde sorumluluk alanları yeniden düzenlenecektir.

Komisyon tarafından alınan kararlar bir protokole bağlanır ve belirlenen sorumluluk alanlarının sınırları protokole eklenen bir harita veya kroki üzerinde gösterilir. Sorumluluk alanlarının sınırlarının belirlenmesinde oybirliği sağlanamayan durumlarda kolluk birimleri arasındaki anlaşmazlıklar vali tarafından kesin olarak çözümlenir ve düzenlenecek protokolde bu husus belirtilir. Hazırlanacak protokol doğrultusunda devir ve teslim ile ilgili işlemler en geç üç ay içerisinde tamamlanır.

Yönetmelikte yapılan değişiklikle, jandarma sorumluluk bölgelerinin polise devrine ilişkin en büyük engel olarak görülen, devrin Jandarma Genel Komutanlığı'nın uygun görmesi ya da istemde bulunması şartı kaldırıldığı gibi, sınırların tespiti usulü sadeleştirilmiş ve son sözü söyleme yetkisi valilere verilmiştir.

Yönetmeliğin değişik 21. maddesine göre; görev ve sorumluluk alanlarını belirleyen protokol ve ekindeki harita veya kroki ile diğer eklerin komisyonca onaylanacak birer örneği mülki amirlik, jandarma ve emniyet birimlerinde dosyalanır. Bunların birer örneği de ilgili kolluk birimlerinin merkez teşkilatlarına intikal ettirilmek üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İlgili kolluk birimi, görev ve sorumluluk alanlarında yapılan değişikliğe göre, teşkilatlanma, planlama, bütçeleme, personel istihdamı konularında gerekli idari işlem ve düzenlemeleri yapar ve tedbirleri alır.

Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'ne eklenen Geçici 3. maddeye göre yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren en geç bir ay içerisinde vali ve kaymakamlarca, polis ve jandarmanın görev alanlarının gözden geçirilmesi ve değişen durum ve şartlar göz önünde bulundurularak yeni bölge sınırlarının tespit edilmesi gerekmektedir.

En son verilere göre jandarmanın görev ve sorumluluk alanı ülke coğrafi sınırlarının % 92' sini, nüfus bakımından ise % 29,5'ini oluşturmaktadır. Polis ve jandarmanın, birbirinin görev ve sorumluluk alanında görev yapabilirler mi sorusunun cevabı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 10. maddesinde verilmiştir. Buna göre, "*Jandarma veya Emniyet teşkilatı, kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahaslarında geçici olarak görevlendirilebilirler.*" Bu durumda, ilgili yönetmeliğin 23. maddesinde de açıklandığı üzere, gerek jandarma ve gerekse emniyet teşkilatı kendi sorumluluk alanlarındaki görevlerini, kendi kuvvetleriyle yerine getirmek zorundadır. Ancak, jandarma ve emniyet teşkilatı, kendi sorumluluk bölgesinde yetersiz kaldıkları takdirde ya da gelişmekte olan olayların değerlendirilmesinde yetersiz kalacakları anlaşıldığında; jandarma ve polis geçici bir süre için birbirlerinin sorumluluk bölgesinde görevlendirilebilirler. Bu görev hiç bir zaman süreklilik taşımaz. İstenen sonuç alındığında yardıma gelen kuvvet kendi görevine döner. Jandarmanın polise ve polisin jandarmaya yapacağı yardım; belirli bir bölgede emniyet ve asayiş görevlerini üzerine almak, devriyeleri gezdirmek ya da toplu kuvvet sevk etmek biçiminde olur<sup>251</sup>.

---

<sup>251</sup> Engin, (2008), a.g.t., s. 65.

Kanuna göre, jandarma ve polisin bir birlerinin görev alanında görev alabilmesi kendi görev alanlarındaki bir olayla ilgili yetersiz kalacak olmasına bağlıdır. Bu hususta değerlendirme yetkisi o yerin mülki amirinin takdirine bırakılmıştır. Şüphesiz bu görevlendirmenin süresi tehlikenin boyutuna ve süresine göre değişecektir. Bu durumda, kanundaki polis ve jandarmanın birbirlerinin görev sahasında görevlendirilmesinin tek kriteri “bir suç veya olayla mücadelede yetersiz olma” iken başka bir mülahazayla örneğin bu birimlerden birisine güvenmeme gerekçesi ile polisin, jandarmanın görev alanında jandarmanın da polisin görev alanında görevlendirilmesinin kanuni dayanağı yoktur. Aynı sebeple, jandarma polis bölgesinde, polis de jandarma bölgesinde bir yetki kullanmak için (örneğin arama veya iletişimin dinlenmesi ve tespiti kararı için) cumhuriyet savcısına veya hakime müracaat edemez. Benzer şekilde, cumhuriyet savcısı da, polis veya jandarmayı birbirinin görev ve sorumluluk alanında görevlendirilemez.

Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 154.maddesine göre, polis sorumluluk alanında; herhangi bir suçla karşılaşan Jandarma iç güvenlik kuvvetlerine mensup jandarmalar, orada o anda polis yoksa olaya müdahale etmek ve polise de haber vermek, polis memurlarının istemi üzerine gerekli yardımı, yapmakla yükümlüdür. Bu gibi durumlarda jandarma; polis memurları gelinceye kadar olay yerinde soruşturma yapamazlar. Durumu olduğu gibi koruyarak, delillerin kaybolmaması için gereken önlemleri alırlar. Olay yerinde el koydukları nesnelere gelen polis memurlarına bir alındı belgesiyle teslim ederler. Jandarma; polis memurlarının gelmesi geciktiğinde soruşturma yapar ve soruşturma evrakını, istem olmadan ilgili polis makamlarına gönderir<sup>252</sup>.

Jandarmanın sorumluluk alanında, polis tarafından; siyasi emniyetle ilgili ya da emniyet ve asayişle ilgili diğer konularda yürüttüğü çalışma ve haber toplama faaliyetlerinde; jandarma bu görevlilere gerekli yardımı yapar. Buna karşılık polis yapacağı çalışmalardan ve edindiği bilgilerden, jandarmaya bilgi verir. Jandarma ve polis kuruluşları kendi bölgelerindeki suç ve diğer olaylardan ilgili olanları birbirlerine bildirirler.

---

<sup>252</sup> Sözen, Süleyman ve diğerleri, (2004), *Jandarmanın Görev ve Yetkileri*, Aydın Ziya Özgür (Ed.), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, s. 164.

Jandarma ile polisin birlikte çalışmalarına gerek duyulan durumlarda, ortak kuvvetin komuta, sevk ve idaresi, bu çalışmaya katılan jandarma kuvvetlerinin en kıdemli birlik komutanı tarafından sağlanır. Ancak ortak çalışmaya katılan polis teşkilatının amiri; emniyet amiri ya da emniyet müdürü rütbesinde ise, bu amirler çalışma sonuçlanıncaya kadar mülki amirin emrinde müşavir olarak görev yaparlar<sup>253</sup>.

### **3.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ VE KOLLUK AMİRLERİNİN İDARİ KOLLUK GÖREV VE YETKİLERİ**

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir ve ilde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve suç işlenmesini önlemek için kolluk güçlerine emir ve talimat verebilir.

Kanunkoyucu, ilde veya ilçede kamu düzenin sağlanması noktasında bazı yetkileri doğrudan valiye veya kaymakama vererek, kendiliğinden harekete geçmesini isterken, bazı yetkilerin kullanılması da emrindeki kolluk amirlerinden talep etmektedir. Bu ikinci durumda, kolluk amirlerinin kendiliğinden harekete geçmemesi halinde, vali veya kaymakam kolluk amirlerine emir vererek yetkisini kullanmasını isteyebilir<sup>254</sup>.

Suçun önlenmesi ve asayişin sağlanması genel amaçlarına yönelik olarak başta PVSK olmak üzere çeşitli kanunlarda kolluğa yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerin hangi şartlar ve sınırlar altında kullanılacağını kanunlar ve ilgili yönetmelikler düzenlemektedir. Kolluğun önleyici nitelikteki yetkilerinin belli başlılarını aşağıda sıralayıp açıklamaya çalışacağız.

Mülki amirlerin önleyici kolluk yetkilerini mülki amirlere doğrudan verilen yetkiler ve kolluk makamlarına verilen yetkiler olarak iki başlıkta değerlendirilebilir.

---

<sup>253</sup> Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, m. 154/son

<sup>254</sup> Arslan ve Eryılmaz,(2006), a.g.k., s. 15.

### 3.3.1. Mülki Amirlerin İdari Kolluk Yetkileri

Mülki idare amirlerinin önleyici kolluk konusundaki yetkileri aşağıda kısaca sayılmıştır<sup>255</sup>.

**Arama yetkisi:** Bu yetki; İl İdaresi Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, Hapishane ve Tevkifhanelerin İdaresi Hakkındaki Kanun, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun, Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği'nde düzenlenen hallerde kolluk, mülki amirin emriyle arama yapabilir<sup>256</sup>.

**İfade Özgürlüğüne Müdahale Etme Yetkisi:** 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Kanunu<sup>257</sup>, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kullandırılması ve sınırlandırılması konusunda öncelikle mülki idare amirlerine ve daha sonra kolluk kuvvetlerine önemli yetkiler vermektedir. Bu yetki; toplantı ve gösteri yürüyüşü yer ve güzergâhının belirlenmesi, bildirimlerin değerlendirilmesi, düzenleme kuruluna yardımcı olma, hükümet komiseri atama, toplantıları erteleme veya yasaklama, genel meydanlardaki toplantılarda düzenleme yapma, kanuna aykırı toplantı ve gösteri yürüyüşünün dağıtılması, çağrı ve propaganda malzemelerinin asılacağı yeri belirleme ile kanuna aykırı toplantıya özendirme ve kışkırtmayı menetme gibi yetkileri içermektedir<sup>258</sup>.

Kolluk kuvvetleri bu gibi toplumsal olayların yönetiminde bu olaylara etki eden çeşitli faktörlerin farkında olarak taktik geliştirmesi en uygun müdahaleyi seçmesi gerekmektedir. Bu yetki kullanılırken göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler ise evrensel hoşgörü, insan hakları ve demokrasi olmalıdır<sup>259</sup>.

Bunun yanında, bölge valisi, vali veya kaymakam, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla belirli bir toplantıyı, bir ayı

<sup>255</sup> a.g.k., s.16.

<sup>256</sup> a.g.k., s. 15.

<sup>257</sup> Resmi Gazete, Tarih: 06.10.1983, Sayı: 18185.

<sup>258</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 27.

<sup>259</sup> Göksu, Turgut ve diğerleri, (2009), "Polisi İlgilendiren Toplumsal Olayların Yönetimini (PİLTOY) Etkileyen Faktörler", <http://www.turgutgoksu.com/FileUpload/ks7441/File/turkutvedgerlertoplumsalolaylarok.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.08.2009)

aşmamak üzere erteleyebilir veya suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması halinde yasaklayabilir<sup>260</sup>.

**Sporla Şiddetin Önlenmesi Yetkisi:** 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun<sup>261</sup>, mülki amire bazı görevler yüklemektedir. Kanunun 6. maddesine göre, bu kanun çerçevesinde, müsabaka güvenliğinin sağlanması için, spor müsabakalarında alınacak güvenlik önlemlerinin yürütülmesi ve denetlenmesi konularında yetkili olmak üzere o yerin en büyük mülki amirince belirlenecek rütbeli emniyet görevlisi, müsabaka güvenlik amiri olarak görevlendirilir. Müsabaka güvenlik amiri, müsabakanın güvenliği ile ilgili tüm kişi ve kuruluşlarla gerekli koordinasyonu sağlamakla yetkili ve görevlidir. Bu kanunun 10. maddesinde, mülki amirlere, aynı amaçla, taraftar temsilcisi seçme yetkisi de verilmektedir<sup>262</sup>.

**Kişilerin Adreslerinden Ayrılmasına Müsaade Etme Yetkisi:** PVSK Ek Madde 3, kolluğa, bazı durumlarda kişilerin ikametgâh veya iş adresinden ayrılmasını engelleme yetkisi vermektedir. Kanuna göre; bu kişilerin yeni adreslerini bildirmeleri şartıyla o yerden ayrılmalarına mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle izin verilir<sup>263</sup>.

**Birden Fazla İlde Soruşturma Yapma Yetkisi:** PVSK' nın Ek 5.maddesi, bazı önemli suçlarla ilgili başka bir ilde soruşturması yapılan bir olayın aydınlatılması, delillerin toplanması veya sanıkların yakalanması, gerekiyorsa, ilgili valilikçe soruşturma ekipleri görevlendirilebilir<sup>264</sup>.

**İşyeri, Dernek ve Lokalleri Faaliyetten Men Etme Yetkisi:** PVSK' nın 8. maddesi gereğince, mevzuata aykırı faaliyette buldukları kolluk tarafından kesin delillerle tespit edilen bazı yerlerin ruhsatları, mahallin en büyük mülki amiri tarafından otuz günü geçmemek kaydıyla faaliyetten men edilebilir<sup>265</sup>.

<sup>260</sup> Eryılmaz, Mesut Bedri ve Seyhan, Kazım, (2007), "Türk ve İngiliz Hukukunda Toplantı Ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:455, ss.45-79, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/45-79.bedrieryilmaz.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/45-79.bedrieryilmaz.doc), (Erişim Tarihi:01.07.2009).

<sup>261</sup> Resmi Gazete, Tarih: 28.04.2004, Sayı: 25455

<sup>262</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 32

<sup>263</sup> a.g.k., s. 33.

<sup>264</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 33.

<sup>265</sup> a.g.k., s. 35.

**Dernek Faaliyetlerini Denetleme Yetkisi:** 5253 sayılı Dernekler Kanunu<sup>266</sup>, nun 19. maddesi gereği, gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından denetletilebilir. Aynı maddeye göre, bu denetimlerde kolluk kuvveti mensupları görevlendirilemez.

Ayrıca, derneklere yönelik denetimlerin en az yirmi dört saat önce derneklere bildirilmesi ve denetimlerin mesai saatleri içerisinde yapılması gerekir. 31.03.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Dernekler Yönetmeliği de, derneklerin denetimi konusunda kolluk kuvvetlerine bazı yetkiler vermektedir. Yönetmeliğin 59. maddesine göre, derneklerin lokal açma izni alabilmesi için kolluk güçlerinin incelemesi sonucunda olumlu görüş bildirmesi şartını getirmektedir<sup>267</sup>.

**Hükümlü ve Tutukluların Sağlık Şartlarını Gözetim ve Denetim Altında Tutma Yetkisi:** İl İdaresi Kanunu’nun 10. ve 33. maddeleri, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve cumhuriyet savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurma yetkisini ve görevini vali ve kaymakamlara vermiştir<sup>268</sup>.

**Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Yetkisi:** 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanun<sup>269</sup>, a göre, taşınmaz bir mala tecavüz veya müdahale gerçekleştirilmesi halinde; taşınmaz mal merkez ilçe sınırları içinde ise, il valisi veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamlar tarafından bu tecavüz veya müdahalenin önlenmesine karar verilir ve taşınmaz mal yerinde zilyedine teslim edilir<sup>270</sup>.

**Grev ve Lokavtların Kontrolü Yetkisi:** 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu<sup>271</sup>, nun 50. maddesine göre, grev ve lokavt halinde mahallin en büyük mülki amiri, grev ve lokavtın uygulandığı işyerlerinde gerekli emniyet, inzibat, koruma, sağlık işlerini düzenlemeye yetkili kılınmıştır. Mülki amir, halkın

<sup>266</sup> Resmi Gazete, Tarihi: 23.11.2004, Sayı: 25649

<sup>267</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 35

<sup>268</sup> a.g.k., s. 37.

<sup>269</sup> Resmi Gazete, Tarih: 31.07.1985, Sayı: 18828

<sup>270</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 33.

<sup>271</sup> Resmi Gazete, Tarih: 07.05.1983, Sayı: 18040

günlük yaşamı için zaruri olan ve aksaması muhtemel hizmet ve ihtiyaçları karşılayacak önlemleri de alır. Ayrıca kanunun 35. maddesi gereğince grev oylaması talebi mülki amire, grev oylaması da mülki amirin gözetiminde yapılacaktır<sup>272</sup>.

### **3.3.2. Kolluk Amirlerinin İdari Kolluk Yetkileri**

Kolluk amirlerinin önleyici kolluğu ilişkin yetkilerinin kolluk amir ve memurlarınca kullanılması gerekir. Fakat bu yetkilerin her nasılsa kullanılmaması halinde, mülki amir, amir olması dolayısıyla, kolluk amirlerinden bu yetkilerin kullanılmasını isteyebilir. Bu yetkiler aşağıda kısaca sayılmıştır.

**Parmak İzi ve Fotoğraf Alma Yetkisi:** Kolluğun, parmak izi ve fotoğraf alma yetkisi PVSK m.5' te düzenlenmiştir. Buna göre kolluk, gönüllü olarak parmak izi alınmasına rıza gösteren, her çeşit silah ruhsatı, sürücü belgesi, pasaport veya pasaport yerine geçen belge almak için başvuruda bulunan, genel veya özel kolluk görevlisi ya da özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilen, Türk vatandaşlığına başvuruda bulunan, sığınma talebinde bulunan veya gerekli görülmesi halinde, ülkeye giriş yapan sair yabancı, gözaltına alınan, kişilerin parmak izini alabilecektir. Bu parmak izlerini kuracağı sistemde saklayacak ve sistemde yer alan bilgiler, yalnızca kimlik tespiti, suçun önlenmesi veya yürütülmekte olan soruşturma ve kovuşturma kapsamında maddi gerçeğin ortaya çıkarılması amacıyla kullanılabilir.

**18 Yaşından Küçüklerin Bazı Yerlerden Men Edilmesi Yetkisi:** PVSK'nın 12.maddesi, kolluğa, 18 yaşından küçükleri bar, pavyon, gazino, meyhane gibi içkili yerler ile kiraathane ve oyun oynatılan umuma açık yerlere girmekten menetme yetkisi vermektedir<sup>273</sup>.

**Kişilerin Adreslerinden Ayrılmalarını Muvakkaten Engelleme Yetkisi:** PVSK Ek Madde 3, kolluğa suç soruşturmasında ifadesine başvurulacak olanlar ile vatandaşlık durumu ile kimlik tespiti yapıncaya kadar, kişilerin ikametgâh veya iş adresinden ayrılmasını engelleme yetkisi vermektedir<sup>274</sup>.

<sup>272</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 38.

<sup>273</sup> a.g.k., s. 41

<sup>274</sup> a.g.k., s. 41

**Zor (kuvvet) Kullanma Yetkisi:** Türk hukukunda, bir kolluk görevlisinin hangi durumlarda kuvvet kullanabileceğini düzenleyen temel madde PVSK' nın 16. maddesidir. Buna göre kolluk, görevini yaparken direnişle karşılaşması halinde, bu direniş kırma amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir. Zor kullanma yetkisi kapsamında, direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedeni kuvvet, maddi güç ve kanuni şartları gerçekleştiğinde silah kullanılabilir<sup>275</sup>.

**Denetleme Yapma Yetkisi:** Kolluğa PVSK m. 7 ve diğer kanunlarda denetleme yetkisi verilmiştir. Denetleme yapılacak yerler ve denetimin içeriği, Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği m. 18'de sayılmıştır. Kolluk denetlemelerini yönetmeliğin bu maddesine göre yürütecektir<sup>276</sup>.

**Umuma Açık Yerler İçin Görüş Bildirme Yetkisi:** 24.11.2004 tarihli ve 5259 sayılı Kanun'la değiştirilen PVSK' nın 7.maddesi umuma açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat verme yetkisini belediyelere ve il özel idarelerine bırakmıştır. Ancak aynı madde, bu yerlere ruhsat verilirken kolluk kuvvetlerinin görüşünün alınmasını şart koşturmuştur<sup>277</sup>.

**İstihbarat Yapma ve Gizli İzleme Yetkisi:** Milli İstihbarat Teşkilatı'nın yanı sıra, jandarma ve polise, önleyici tedbirleri almak ve asayişini sağlamak amacıyla istihbarat faaliyetlerinde bulunma, teknik takip, teknik araçlarla izleme, telefon dinleme yetkileri verilmiştir. PVSK' nın Ek 7.maddesi bu yetkinin genel çerçevesini çizmektedir. 03.07.2005 tarihli ve 5397 sayılı Kanun'la PVSK' nın Ek 7.maddesinde yapılan değişiklikle kolluğun istihbarat yapma ve gizli izleme yetkilerinin yasal sınırları ve kuralları belirlenmiş, değişiklik öncesindeki belirsizlikler ortadan kaldırılmıştır<sup>278</sup>.

**Konuta, İşyerine ve Üniversiteye Girme Yetkisi:** PVSK' nın 20. maddesi, kolluğa, bazı durumlarda, önleyici maksatla konutlara, işyerlerine ve üniversite binalarına girme yetkisi vermiştir.

---

<sup>275</sup> Eryılmaz, Mesut Bedri, (2007), "5681 Sayılı Kanun İle PVSK Değişiklikleri Sonrası Oluşan Yeni Durum", <http://www.keles.pol.tr/modules.php?name=News&file=article&sid=6>, (Erişim Tarihi: 16.06.2009).

<sup>276</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 48.

<sup>277</sup> a.g.k., s. 49.

<sup>278</sup> a.g.k., s. 50.

**Bazı Davranışları Engelleme Yetkisi:** PVSK' nın kolluğa verdiği bazı yetkiler ifade özgürlüğünün sınırlandırılmasına yönelik olarak değerlendirilebilir. PVSK 11. maddeye göre kolluk, utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile müstehcen yayınları üreten ve satanları engelleyebilir<sup>279</sup>.

**Durdurma ve Kimlik Sorma Yetkisi:** PVSK' nın 4. maddesine göre; kolluk görevlileri suçun işlenmesini önlemek veya işlenmiş suçların faillerini ele geçirmek için kişileri, kimlik sorma nedenini, durdurma nedenini, kendisinin polis olduğunu belirleyen belgeyi gösterdikten sonra, durdurabilir, kimliğini sorabilir. Kimliği sorulan kişinin kimlik belgesinin bulunmaması, açıklamada bulunmaktan kaçınması veya gerçeğe aykırı beyanda bulunması dolayısıyla ya da sair surette kimliği belirlenemeyen kişi, kimliği açık bir şekilde anlaşılincaya kadar gözaltına alınır<sup>280</sup>.

**Bilgi Alma Yetkisi:** Kolluk yaptığı bir suç soruşturması sırasında, PVSK m.15'e göre, bilgisine müracaat etmek istediği kişileri karakola davete ederek bilgisine başvurabilir. Fakat kişi, polisin davetine rağmen gitmezse, polisin zor kullanma yetkisi yoktur. Zorla götürmeyi yapamaz, fakat kişinin gelip de bazı bilgiler vermesi hayat kurtaracaksa, can kurtaracaksa veya mal varlığına yönelik ağır bir tehlikeyi önleyecekse, bu takdirde polis zor kullanma ve zorla götürme yetkisine sahiptir<sup>281</sup>. Bu yetki esasen adli bir yetkidir. Fakat uygulamada önleyici amaçla da kullanılmaktadır<sup>282</sup>.

**Trafiği Düzenleme ve Trafik Suçlarına El Koyma Yetkisi:** 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu gereği, genel kolluk içerisinde, trafik kolluğu adı altında, trafikten sorumlu özel bir kolluk birimi kurulmuştur. Trafik kolluğunun asli görevi trafik hizmetlerini yürütmektir. Trafik kolluğu, görevi sırasında karşılaştığı acil ve zorunlu hallerde genel zabıta görevi yapmakla da yetkilidir<sup>283</sup>.

**Önleme Amaçlı Yakalama Yetkisi:** Kolluk, henüz herhangi bir suça karışmamış, fakat halkın rahatını bozacak veya rezalet çıkaracak derecede sarhoş

---

<sup>279</sup> a.g.k., s. 52.

<sup>280</sup> Würtenberger, Thomas, (2008), *Tehlike Kavramı ve Alman Uygulaması Ekseninde Kolluk Hukuku*, (Çev. Feridun Yenisey), Ankara: EGM Asayiş Daire Başkanlığı, (Çevrimiçi, [http://www.asayis.pol.tr/resimler/arge/Kolluk\\_Hukuku.pdf](http://www.asayis.pol.tr/resimler/arge/Kolluk_Hukuku.pdf), 01.07.2009), s. 24.

<sup>281</sup> a.g.e., s. 23.

<sup>282</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 54.

<sup>283</sup> a.g.k., s. 62.

olan veya sarhoşluk halinde başkalarına saldıran, başkalarına saldırmaya yeltenen ve kavga edenleri; usulüne aykırı şekilde ülkeye giren ya da haklarında sınır dışı etme veya geri verme kararı alınanları; kolluğun, kanunlara uygun olarak aldığı tedbirlere karşı gelenleri, direnenleri ve görev yapmasını engelleyenleri; Bir kurumda tedavi, eğitim ve ıslahı için alınan tedbirlerin yerine getirilmesi amacıyla, toplum için tehlike teşkil eden akıl hastası, uyuşturucu madde veya alkol bağımlısı serseri veya hastalık bulaştırabilecek kişiler gibi, sınırlı sayıda gruptaki kişiyi yakalayabilir<sup>284</sup>.

**Gürültüyü Men Etme Yetkisi:** Kişilerin huzur ve güven içinde yaşayabilmeleri ancak ve gürültüsüz bir ortamda mümkün olabilir. Bu amaçla, PVSK m. 14’de kolluğa gürültüyü önleme görevi verilmiştir.

**Gecekondulaşmanın Önlenmesi Yetkisi:** Çevrenin ve doğal kaynakların tahribatının sınırlı tutulmasında katkı sayılabilecek bir düzenleme getiren 775 Sayılı Gecekondu Kanunu<sup>285</sup>, nun 18. maddesine göre, yapılmış veya yapılmakta olan gecekondu belediye veya devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır. Yıkım sırasında lüzum hasıl olduğunda, belediyeler ilgili mülkiye amirlerine başvurarak yardım isteyebilirler. Mülkiye amirleri, Devlet zabıtası ve imkânlarından faydalanmak suretiyle, izinsiz yapıların yıkım konusunda yükümlüdürler<sup>286</sup>.

**Kimlik Kayıtlarını İnceleme ve Kimlik Kayıtlarına Ulaşma Yetkisi:** Suçun önlenmesi, suçluların yakalanması, kolluğun sorumluluk bölgesindeki nüfus hareketlerini takip etmesi amacıyla, 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu<sup>287</sup> ile kolluğa verilmiş bir yetkidir<sup>288</sup>.

**İzinsiz Yardım Toplayanları Menetme Yetkisi:** 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu<sup>289</sup>, na göre, kolluk makamları izinsiz yardım toplayanları men eder veya ettirir<sup>290</sup>.

---

<sup>284</sup> a.g.k., s. 63.

<sup>285</sup> Resmi Gazete, Tarih : 30/7/1966 , Sayı: 12362

<sup>286</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 63.

<sup>287</sup> Resmi Gazete, Tarih: 11.07.1973, Sayı: 14591

<sup>288</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 64.

<sup>289</sup> Resmi Gazete, Tarih: 25.6.1983 Sayı: 18088

<sup>290</sup> Arslan ve Eryılmaz, (2006), a.g.k., s. 66.

### 3.3.3. Mülki Amir ve Kolluk Amirlerinin İdari Kolluk Yetkilerinin Değerlendirmesi

Temel hak ve özgürlüklerin daha iyi nasıl korunabileceği noktasında, kendi il ve ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olan mülki idare amirleri ile kolluk ilişkisi incelemesinin ilk ortaya koyduğu sonuç, gerek mülki amirlere gerekse kolluğa yetki veren kanunların çok çeşitli olması ve dağınık bir düzenleme içermesidir.

Bu nedenle, farklı kanunlardaki yetkilerin, tek bir metinde toplanması ancak çıkarılacak bir yönetmelik ile mümkün olabilir. Bu tip bir yönetmelik, farklı kanunlardaki farklı yetkilerin, vatandaşlar ve uygulayıcılarca, muhtemel farklı yorumlanmasının yolunu kapatacak, kanunların ülkenin tamamında aynı uygulanmasının yolunu açacaktır. Zira bir hukuk devletinde, kanun koyucunun, belirlediği yasakları ve özgürlükleri içeren kuralları, kişilerin önünü görmeyi sağlayacak ve hareketlerine yön verebilecek netlikte ve uygulayıcıların eşit olarak uygulayabileceği açıklıkta formüle etme zorunluluğu vardır<sup>291</sup>.

Kanunların bu şekilde kodifiye edilmediği bir toplumda kişilerin tam olarak özgürlüğünden söz edilemez. Zira böyle bir toplumda, kişi tarafından özgür bir davranış biçimi olarak kabul edilen bir davranışın uygulamacılarca yasak bir eylem olarak yorumlanması ve kişinin kendisini kovuşturma organlarının önünde bulması her zaman mümkündür. Yine, kanunların net ifadeler içermediği bir toplumda, kolluk ve savcılık makamları ile hâkimlerin kanunları anlamada ve yorumlamada kendi duygu ve düşüncelerini, politik tercihlerini, dünya görüşlerini ve siyasi idarenin taleplerini yansıtmaya imkanı bulur. Neticede aslında kanun koyucunun suç olarak öngörmediği bir davranıştan dolayı kişilerin özgürlüğü haksız yakalama, tutuklama veya mahkûmiyet yoluyla çok uzun süreler sınırlanabilir<sup>292</sup>.

Kolluğun önleyici yetkileri de farklı kanunlarda düzenlenmiştir. Bu yetkilerin de tek bir kanunda toplanması ve yönetmeliklerle beslenmesi ihtiyacı açıktır. Bu noktada, polis ve jandarma için farklı yönetmeliklerin çıkarılması ve yönetmeliklerle, kanunlarda olmayan düzenlemelere yer verilmesi de doğru değildir. Yeni CMK

---

<sup>291</sup> a.g.k., s. 67.

<sup>292</sup> a.g.k., s. 67.

sonrası, CMK'nın yeni yönetmeliklerle daha anlaşılır hale getirilmesi gibi, önleyici yetkilerin de bütün kolluk için ortak yönetmeliklerde toplanması gerekmektedir<sup>293</sup>.

Türk kanun koyucusu iç güvenliği sağlamada kolluk birimleri arasında yetki ve görev paylaşımını tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde net olarak belirlemiştir. Kanun koyucu, demokratik bir toplumda kolluk hizmetinin sivil bir birimce karşılanması gerektiği öngörüsü ile askeri bir yapının temsilcisi olan jandarmanın kolluk hizmetini sadece istisna kabul etmemiş bu hizmeti kırsal alan ile sınırlamış ve polis teşkilatı kuruluncaya kadar jandarmanın polise yardımcı olmasını öngörmüştür. AB'ye üyelik sürecinde, kolluk kuvvetlerinin sivil bir yapıya kavuşturulması amacı ile Fransa, Belçika, İspanya, İtalya, Portekiz gibi Avrupa Birliği üyesi ülkelerde başlatılan, jandarma teşkilatları mensuplarının statülerinin diğer kuvvet komutanlıklarına tabi personelin statülerinden ayrılması işlemi Türkiye'de de başlatılmalıdır. Askeri bir yapının varlığı, aynı yetkilerin farklı tonda anlaşılması ve uygulanması, bu da, bir ülkedeki insanların farklı kolluk uygulamaları ile karşı karşıya kalması sonucunu doğurmaktadır<sup>294</sup>.

Mülki idare amirlerine doğrudan ve kolluk amirleri aracılığı ile kullanımına sunulan yetkilerde, kural olarak, Anayasa'da ve uluslar arası sözleşmelerde yer alan temel hak ve özgürlükler arasında bir uyumsuzluk bulunmamaktadır. Hak ve özgürlüklere getirilen bir sınırlama anlamına gelen her bir yetkinin kullanımı, ülkede kamu düzeninin sağlanması, suçun önlenmesi ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olup demokratik bir toplum yapısı bakımından kabul edilebilir bir niteliktedir<sup>295</sup>.

### **3.4. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN İDARİ KOLLUK ÜZERİNDEKİ YETKİLERİ**

İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlar, il ve ilçe sınırları içerisinde kamu düzeni ve güvenliğinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi ve bozulan kamu düzeninin yeniden kurulması konusunda birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

Bu nedenle il ve ilçe sınırları içerisinde görev yapan bütün genel ve özel kolluk kuvvetleri, vali ve kaymakamların emri altındadır. Vali ve kaymakamlar,

---

<sup>293</sup> a.g.k., s. 67.

<sup>294</sup> a.g.k., s. 67.

<sup>295</sup> a.g.k., s. 68

mülki sınırları içerisindeki kamu düzen ve güvenliğini sağlamak için gerekli karar ve tedbirleri almak ve bunları uygulamak konusunda tam yetkilidirler<sup>296</sup>.

Dolayısıyla, il ve ilçe sınırları içerisinde kamu düzen ve güvenliğinin korunması ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu olan mülki idare amirlerinin bu görevi yerine getirirken birlikte görev yaptığı kolluk personeli üzerindeki yetkilerine de değinmek gerekmektedir.

### **3.4.1. Emniyet Teşkilatı Üzerindeki Yetkileri**

Emniyet teşkilatının kurumsal yapılanmasına baktığımızda merkezi yapılanmanın bir parçasıdır. Emniyet teşkilatı İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Daire Başkanlıkları'ndan oluşmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı ise; illerde il emniyet müdürlükleri, ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri veya ilçe emniyet amirliklerinden oluşmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü, faaliyetlerini İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kurum olarak yürütmektedir. Bu bağlılık Emniyet Genel Müdürü'nün atanmasında da kendini göstermektedir. Emniyet Genel Müdürü, genellikle valiler arasından, yani sivil kişiler arasından atanmaktadır.

Taşra teşkilatında il ve ilçe emniyet müdürleri vali ve kaymakamlara bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Vali ve kaymakamlar emniyet teşkilatı personelinin birinci derecede sicil amiridir. Bu nedenle, emniyet teşkilatı sivil otoritenin emri ve denetiminde görev yapan bir kolluk kurumudur ki bu yönüyle demokratik denetime en açık güvenlik teşkilatıdır<sup>297</sup>.

2004 yılında 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle kamuoyunda ve uygulamada kanunda yer alan “adli kolluk” kavramı nedeniyle kolluğun mülki amirlere mi savcılara mı bağlı olarak görev yapacağı konusu gündeme gelmiştir. Kolluğun adli ve idari olmak üzere iki görevi vardır. İdari görev, güvenlik teşkilatı mensuplarının kendi üstlerinin ve mülki idare amirlerinin gözetim ve denetimi altında suç öncesi ve genelde suçu önlemeye yönelik güvenlik

<sup>296</sup> Serinkan, (2007a), a.g.m.

<sup>297</sup> Cerrah, İbrahim, (2006), “Polis”, Ümit Cizre (Ed.), *Almanak: Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, s. 82-83.

hizmetleridir. Öte taraftan adli görev ise konusu suç teşkil eden bir fiil sonrası kolluğun savcının gözetim ve denetiminde yürüttüğü güvenlik hizmetleridir. Adalet Bakanlığı'nın adli görevini yerine getiren polisin sadece başsavcılara bağlı olması yönündeki talepleri kabul görmemiştir. İçişleri Bakanlığı'nın 2005/115 sayılı genelgesi ile idari ve adli polis diye bir ayırımın hiçbir şekilde olmadığı, polislik hizmetinin fonksiyonel bir ayırımı olmakla beraber kurumsal bir ayırımın olmaması gerektiğini ve tek elden yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır<sup>298</sup>.

Ayrıca adli ve idari çoğu zaman iç içe geçmektedir. Nitekim devriye gezen bir polis idari görevini yerine getirirken o esnada konusu suç teşkil eden bir olaya rastladığında “adli” görevini yerine getirmek zorundadır. Ancak polis bu şekilde kurumsal düzeyde ikiye bölündüğünde adli olaya rastlayan idari polis görevi dışında bir olayla karşılaştığından karışmayacak ve olayı adli polise bildirecektir ki bu da büyük kaos oluşturacağı kaçınılmazdır. Sonuçta kurumsal olarak değil de fonksiyonel olarak bir ayırımın yapıldığı teşkilatta görevin durumuna göre polis mülki idare amire veya savcıya karşı sorumlu olacaktır.

Mülki idare amirlerinin emniyet teşkilatı personeli üzerindeki yetkileri oldukça geniştir. Önceki bölümlerde bunların birçoğu açıklandığından burada kısaca bahsedilmeyen bazı yetkilerden söz edilecektir. İl İdaresi Kanunu'ndan kaynaklanan yetkiler şunlardır;

Vali; polis teşkilatının bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak yerleri değiştirilebilir (m. 11/ç); Emniyet teşkilatı personeline savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama ve beş günlüğe kadar aylıktan kesme cezaları verebilir. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve taleplerde bulunabilir (m. 13/d); genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amiridir (m. 18); Emniyet teşkilatı personeline takdirname verebilirler (m. 20). Bu yetkilere ilçede kaymakamlar haizdir.

Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 84. maddesine göre; valiler, başkomiser, muadili ve daha aşağı derecede olan emniyet teşkilatı mensuplarına uyarma, kınama ve 10 günlüğe kadar maaş kesimi cezası; kaymakamlar, başkomiser, muadili ve daha aşağı derecede olan emniyet teşkilatı mensuplarına uyarma, kınama ve 3 günlüğe

---

<sup>298</sup> a.g.m., s. 93

kadar maaş kesimi cezası verebilir. Vali ve kaymakamlar, emirlerinde çalışan emniyet örgütü mensupları için gerekli gördükleri zaman ve hallerde ek sicil raporu düzenleyebilirler. Vali ve kaymakamlarca haklarında sicil raporu düzenlenen kişiyle ilgili bütün değerlendirmelerde bu ek sicil raporu esas alınır (m. 85). 4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince idari kolluk hizmeti yürüten kolluk görevlileri hakkında ilde ve merkez ilçede vali, ilçede kaymakam soruşturma izni vermeye yetkilidir.

### **3.4.2. Jandarma Teşkilatı Üzerindeki Yetkileri**

İl, ilçe ve karakol jandarma komutanlıkları, mülki görevleri yönünden mahallin en büyük mülki idare amirleri olan vali ve kaymakama karşı sorumludurlar. Jandarma, mülki idare amirlerinin emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Mülki idare amirlerinin yapacakları bu taleplerden doğan sorumluluk kendilerine; taleplerin yerine getiriliş biçiminden doğan sorumluluk ise jandarma komutanlarına aittir. Mülki idare amirleri, mevzuata aykırı olmayan isteklerini acele hallerde sözlü olarak da yapabilirler. Ancak en kısa zamanda sözlü isteklerini yazılı hale dönüştürmeleri gerekir. Mülki idare amirleri dışındaki diğer makam ve kuruluşların istekleri de, ancak mülki idare amirleri vasıtasıyla jandarmaya görev olarak verilebilir<sup>299</sup>.

Jandarmanın görev ve sorumluluk alanlarında önleyici kolluk görevi olan emniyet ve asayiş işlerine ilişkin mülki görevlerin icrasından doğan her türlü istek ve işlemler, mülki idare amirlerinin emirleri doğrultusunda mülki idare amirlerinin imzası ve aracılığıyla yapılır. Mülki idare amirlerinin bilgisi ve onayı dışında jandarma tarafından bu tür konularda doğrudan yazışma yapılamaz. Aynı şekilde il genelinde jandarmanın sorumluluk bölgesine ilişkin İçişleri Bakanlığı'na gönderilecek asayiş raporları da valinin imzasıyla gönderilir.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu; 1706 sayılı Jandarma Kanunu'nun aksine, jandarma ile mülki idare amirleri arasındaki ilişkileri ast-üst ilişkisi olmaktan çıkarmıştır. Mülki amir ile jandarma komutanları arasındaki ast-üst ilişkisi, sınırlı bir ilişkidir. 2803 sayılı Kanun jandarmayı, adeta özerk ve müstakil bir teşkilat haline getirmiştir<sup>300</sup>.

<sup>299</sup> Serinkan, Cafer, (2007b), "Mülki İdare Amiri ve Jandarma", [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=489](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=489), (Erişim Tarihi:18.11.2008)

<sup>300</sup> a.g.m.

Mülki idare amirlerinin; genel olarak jandarma personeli üzerinde sicil, terfi, ödül, atanma, yer değiştirme, disiplin, görevden uzaklaştırma ve izin işlemleri konusunda emniyet personeli üzerindeki yetkilerinin aksine, ciddi anlamda bir yetkileri yoktur veya yetkileri çok sınırlıdır.

Mülki idare amirlerinin, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'ndan kaynaklanan ve suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gerekli her türlü tedbiri almak ve il veya ilçenin genel idaresini kontrol ve gözetim altında bulundurmak yetkisi vardır. Ancak, 2803 sayılı Kanun'un 25. maddesi ile mülki idare amirlerinin jandarma teşkilatı üzerindeki İl İdaresi Kanunu'ndan doğan yetkileri kaldırılmıştır. Dolayısıyla mülki idare amirleri, yukarıda belirtilen yetkilerini, jandarma personeli hakkında kullanamamaktadır.

Bu durumun istisnası, Uzman Jandarma Kanunu'na tabi olan ve jandarma iç güvenlik birliklerinde istihdam edilen uzman çavuşlardır. 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu'na göre, vali ve kaymakamlara İl İdaresi Kanunu ile tanınan genel ve özel kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkiler, uzman jandarma çavuşlar hakkında da geçerlidir. Buna göre; vali ve kaymakamlar uzman jandarma çavuşlara disiplin cezası verebilir, geçici olarak görevlendirebilir, görevden uzaklaştırabilir, takdirname ve sicil verebilir. Uzman çavuşlar hakkında vali ve kaymakamlar tarafından mesleki sicillerinden ayrı olarak mülki sicil düzenlenmekte ve ilgili personelin sicili, askeri ve mülki sicilin ortalaması alınarak belirlenmektedir.

2803 sayılı Kanun'un sakıncalarını kısmen ortadan kaldırmak amacıyla, 1993 yılında 507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilgili kanuna üç madde eklenmiştir. Eklenen birinci maddeye göre, jandarma teşkilatının mülki idareye bağlı birlikleri, İçişleri Bakanlığı ve valiler tarafından denetlenip; teftiş edilebilecektir. Ancak ilçe düzeyinde genel ve özel kolluğun amiri ve emniyet ve asayişten birinci derece sorumlu mülki idare amiri olan kaymakamlara; jandarma teşkilatını denetleme yetkisi yine tanınmamıştır. Kaymakamlar ancak, İçişleri Bakanlığı veya valilerin görevlendirmeleri üzerine jandarma teşkilatını denetleyebileceklerdir<sup>301</sup>.

Eklenen ikinci maddeyle, il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde veya izinli olarak görevden ayrılmasında, mahallin mülki amirinin “uygun görüşünün” alınması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak

---

<sup>301</sup> a.g.m.

uygulamada, bu hükmün de kaymakamlar açısından sağlıklı ve verimli işletilebildiği söylenemez. Pek çok ilçede bu madde hükmü hiç uygulanmamakta veya sadece sözlü olarak kaymakamlara bilgi verilmektedir.

Eklenen üçüncü maddeye göre, valiler tarafından, il ve ilçe jandarma komutanları hakkında mesleki sicillerinden ayrı olarak mülki sicil düzenlenecektir. Ancak burada dikkat çeken husus, kaymakamlara yine sicil düzenleme yetkisinin verilmemiş olmasıdır. Kaymakamlar, jandarma uzman çavuşları dışında, kendilerine bağlı olarak çalışan ilçe jandarma komutanları ile jandarma subay ve astsubayları hakkında, sicil düzenleyemeyeceklerdir<sup>302</sup>.

Getirilen bu düzenlemeye rağmen uygulamada, valiler tarafından il ve ilçe jandarma komutanları hakkında mülki sicil raporu doldurulamamaktadır. Bunun nedeni, valiler tarafından verilecek mülki sicil usul ve esaslarının, kanuni düzenlemenin yapıldığı tarihten bugüne kadar on altı yıl geçmiş olmasına rağmen henüz subay ve astsubay sicil yönetmeliğinde düzenlenmemiş olmasıdır<sup>303</sup>.

Jandarma personeli, mülki görevlerini yerine getirirken disiplin cezasını gerektiren bir suç işlediği takdirde vali, il jandarma komutanından; kaymakam ise, ilçe jandarma komutanından gereken disiplin cezasının verilmesini talep eder. Vali ve kaymakamların doğrudan doğruya re'sen disiplin cezası vermek veya disiplin soruşturması açmak yetkileri yoktur. Vali ve kaymakamların disiplin cezası verilmesine ilişkin talepleri üzerine il ve ilçe jandarma komutanları, ilgililer hakkında askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi yaparlar<sup>304</sup>.

507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2803 sayılı Kanunun 14. maddesine bir fıkra eklenmiş ve jandarmanın ihtisaslaşması açısından, özel eğitim görmüş personelin nokta atamasına tabi olacağı belirtilmiştir. Ancak nokta atamasına tabi olmayan ve il jandarma komutanlıkları emrine verilen astsubay ve uzman jandarma çavuşların istihdam yerleri ve il içi görev değişiklikleri; il jandarma komutanının teklifi üzerine valinin onayıyla gerçekleştirilecektir. Ancak valilerin bu yetkisi, sadece mülki teşkilata tabi olan astsubay ve uzman çavuşlar için geçerlidir<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup> Serinkan,(2007b), a.g.m.

<sup>303</sup> a.g.m.

<sup>304</sup> a.g.m.

<sup>305</sup> a.g.m.

Jandarma personeli, mülki görevlerini icra ederken işlemiş oldukları suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun'a tabidir. Buna göre il jandarma komutanı, personeli ve merkez ilçe komutanları hakkında vali; ilçe jandarma personeli hakkında kaymakam ön inceleme yapmaya, yaptırmaya ve soruşturma izni vermeye yetkilidir. Vali ve kaymakam tarafından usulüne uygun olarak verilmiş soruşturma izni olmaksızın, cumhuriyet savcılarınca doğrudan hazırlık soruşturması yapılamaz. Ancak, jandarma personelinin görevinden kaynaklanan suçlar bu kanuna tabi olup; personelin görevi başında işlediği ancak görevi ile ilgisi olmayan suçlar, 4483 sayılı Kanun kapsamında değildir.

Jandarma personelinin, 4483 sayılı Kanun gereğince haklarında yapılan ön inceleme esnasında, görevden uzaklaştırılmaları mümkündür. İl jandarma komutanının geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmesi için, valinin teklifini Jandarma Genel Komutanı'nın uygun görmesi ve İçişleri Bakanı'nın onay vermesi gerekir. Bunun dışındaki il jandarma karargâhı mensupları ile ilçe ve karakollarda görevli jandarma personeli; il jandarma komutanının teklifi ve valinin onayıyla görevden uzaklaştırılabilir. Kaymakamlar ilçe jandarma personeli hakkında görevden uzaklaştırma yetkilerini, sadece 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu<sup>306</sup>,na tabi olan uzman jandarma çavuşları hakkında kullanabilirler<sup>307</sup>.

### **3.4.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı Üzerindeki Yetkileri**

Jandarma ve polis ile kıyaslandığında, sahil güvenlik teşkilatı oldukça yeni bir kolluk teşkilatıdır. Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde olup; barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Olağanüstü durumlarda Genelkurmay Başkanı' nın isteği üzerine kısmen veya tamamen; savaş çıkması halinde ise tümüyle ve doğrudan doğruya Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girer.

Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin idari görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı jandarma personeli gibi haklarında 4483 sayılı Kanun hükümleri

<sup>306</sup> Resmi Gazete, Tarih: 28.05.1988, Sayı: 19832.

<sup>307</sup> Serinkan, (2007b), a.g.m.

uygulanır. Sahil Güvenlik, idari görevlerini görev sahası içerisindeki mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamların yetki ve sorumluluğunda yerine getirir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmasına rağmen, taşra teşkilatındaki sahil güvenlik birimlerinin vali ve kaymakamlarla ilişkileri ve bağlılıkları ne 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ne de Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük'te düzenlenmemiştir. Bu durum sahil güvenlik teşkilatının, öncelikle Türk Silahlı Kuvvetleri kadro yapısı ve kuruluş teşkilatı içerisinde bulunmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, İl İdaresi Kanunu'na göre vali ve kaymakamlar, memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işlerini yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlamak ve yürütmekle sorumludurlar<sup>308</sup>.

Sahil güvenlik personeli kanunla öngörülen idari görevlerini, görev yaptıkları idari sınırlar içerisindeki mülki idare amirleri ile “işbirliği, karşılıklı yardım ve koordinasyon yapmak” suretiyle yerine getirirler. Ancak buradaki işbirliği ve karşılıklı yardımdan ne anlaşılması gerektiği, 2692 sayılı Kanun ve bu kanuna istinaden çıkartılan tüzükte açık olarak belirtilmemiştir. Yine mülki idare amirleri ile sahil güvenlik personeli arasındaki bağlılık ve idari görevlerin nasıl bir hiyerarşik düzen içerisinde yerine getirileceği belirsizdir<sup>309</sup>.

Bölge komutanlıklarında görev yapan sahil güvenlik personelinin özlük hakları, izin, sicil ve disiplin hukuku açısından vali ve kaymakamlarla hiçbir bağlılığı bulunmamaktadır. Genel idari kolluk olmasına rağmen, sahil güvenliğinin asayiş saatine katılma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Bu yapısı itibarıyla Sahil Güvenlik Teşkilatı, nevi şahsına münhasır, askeri bir teşkilat olarak idari görevlerini yerine getirmektedir<sup>310</sup>.

Bunun yanında, sahil güvenlik personelinin kanun ve tüzükte belirlenen idari görevlerini yerine getirirken görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle yargılanmaları, 4483 sayılı Kanun'a tabidir. Bu nedenle taşrada görev yapan sahil güvenlik personeli açısından ön inceleme yapma ve soruşturma izni kararı vermeye

<sup>308</sup> Serinkan, Cafer, (2007c), “Sahil Güvenlik Teşkilatı ve Mülki İdare”, [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=39](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=39), (Erişim Tarihi:18.11.2008).

<sup>309</sup> a.g.m.

<sup>310</sup> a.g.m.

yetkili merci, görev yapılan idari sınırlara göre vali veya kaymakamlardır. Vali ve kaymakamlar, sahil güvenlik personelinin idari görevleri nedeniyle işledikleri suçlar hakkında, soruşturma izni kararı vermedikleri sürece, cumhuriyet savcılar tarafından hakkında doğrudan doğruya soruşturma yapılamaz<sup>311</sup>.

Sahil güvenlik, görevlerini yerine getirirken, ortaya çıkan acil ihtiyaçlarının karşılanmasını görev yaptıkları idari sınırlar içerisinde vali ve kaymakamlara bildirirler. Vali ve kaymakamlar yetki ve imkânları ölçüsünde gerekli yardımı yaparlar. Sahil güvenlik personeli suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde görevlerini, yetkili kolluk birimleri gelinceye kadar devam ettirirler ve durumu vali ve kaymakama bildirirler<sup>312</sup>.

Sahil Güvenlik, birinci derece deniz askeri yasak bölgelerine sığınan deniz araçlarının durumunu, sığınma nedenlerini, uluslararası sığınma işaretlerini gösterip göstermediklerini, vali veya kaymakamlara bildirir; kalmasına izin verilmeyen aracın yasak bölgeyi en kısa sürede terk etmesini sağlar ve gerekli güvenlik tedbirlerini alarak bu konularda vali ve kaymakamlarla işbirliği yapar. Yine Sahil Güvenlik, deniz araçları ile yapılan hayvan taşımalarında menşei şahadetnamesi ve veteriner sağlık raporu bulunup bulunmadığını inceler ve incelediği deniz araçlarında bulaşıcı ve salgın hayvan hastalığı veya nedeni bilinmeyen hayvan ölümü gördüğü veya haber aldığı anda görevli vali ve kaymakama veya en kolay ulaşabileceği mülki idare amirine haber verir<sup>313</sup>.

Sonuç olarak; genel idari kolluğun üçüncü unsurunu, Sahil Güvenlik Teşkilatı oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kolluk teşkilatı olmasına rağmen, Sahil Güvenlik Teşkilatı'nın vali ve kaymakamlar yönünden hiçbir bağılılığı bulunmamaktadır. Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağılılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir. Sahil güvenliğinin kendine özgü yapısı ve tamamen askeri bir teşkilat olması, mülki idare açısından sahiller, karasuları ile iç sularda önleyici kolluk hizmetlerinin icrasındaki verim ve etkinliği azaltmaktadır<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> a.g.m.

<sup>312</sup> a.g.m.

<sup>313</sup> a.g.m.

<sup>314</sup> Serinkan, (2007c), a.g.m.

### **3.5. MÜLKİ İDARE AMİRİ-KOLLUK İLİŞKİLERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Türkiye’de mülki idare amirleri ile kolluk ilişkilerinde sorunlu alanlar genel kolluk birimleri olan polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları ile olmak üzere üç ana başlıkta ele alınabilir.

#### **3.5.1. Emniyet Teşkilatı ile İlgili Sorunlar**

Emniyet teşkilatının kurumsal yapılanmasına baktığımızda merkezi yapılanmanın bir parçasıdır. Emniyet teşkilatı İçişleri Bakanlığı’na Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir. Taşra teşkilatı da Mülki İdare Sistemi’ne uygun olarak il ve ilçe emniyet müdürlükleri şeklindedir. Merkez teşkilatı İçişleri Bakanlığı’nın, taşra teşkilatı ise vali ve kaymakamların emri altında görev yapmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü’nün İçişleri Bakanlığı’na bağlılığı Emniyet Genel Müdürü’nün atanmasında da kendini göstermektedir. Emniyet Genel Müdürü, valiler gibi Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanmaktadır. Emniyet Teşkilatı Kanunu’na göre Emniyet Genel Müdürü valiler arasından atanabilir. Uygulamada da Emniyet Genel Müdürü, genellikle valiler arasından atanmaktadır. Emniyet Genel Müdürü’nün vali unvanına sahip kişilerden olması emniyet teşkilatının sivil denetime ve sivil otoriteye bağlılığını artıran bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Vali ve kaymakamlar emniyet teşkilatı personelinin birinci derecede sicil amiridir. Bu nedenle, emniyet teşkilatı sivil otoritenin emri ve denetiminde görev yapan bir kolluk kurumudur ve bu yönüyle demokratik denetime en açık güvenlik teşkilatıdır<sup>315</sup>. Türkiye’de bugün geçerli olan hukuk kurallarına göre mülki idare amirlerinin kolluk birimlerinden polis teşkilatı üzerindeki yetkileri, çağdaş demokrasilerle kıyaslandığında yeterli seviyede olmasa da oldukça fazladır.

Ancak, uygulamada mevzuattan kaynaklanan yetkilerin tam olarak kullanılmadığı görülmektedir. Valilerin atama, disiplin, denetim gibi yetkilerini il emniyet müdürlerini kullanmadıkları, çoğunlukla bu konularda emniyet müdürlerinin istekleri doğrultusunda işlemler tesis ettikleri gözlenmektedir. Bu durumun neticesi

---

<sup>315</sup> Cerrah, (2006), a.g.m., s. 82-83.

olarak emniyet teşkilatı personelinin mülki amirlerden ziyade il emniyet müdürlerini amirleri olarak gördükleri, onların talep ve emirleri doğrultusunda hareket ettikleri gözlenmektedir.

Bunun yanında özellikle Büyükşehirlerde emniyet teşkilatının sivil denetimden kaçtığı, il emniyet müdürlerinin mülki amirlerden bağımsız hareket etme gayretinde olduğu gözlemlenmektedir. Genel olarak emniyet teşkilatının da mülki amirlerin denetiminde olmak istemedikleri, jandarma gibi mülki amirlerin denetimi dışında olmak konusunda talepleri olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak, günümüz çağdaş ve demokratik devlet anlayışında kolluk kuvvetlerinin sivil otorite emrinde olması gerektiği genel kabul gören bir görüştür.

### **3.5.2. Jandarma Teşkilatı ile İlgili Sorunlar**

Jandarma Genel Komutanlığı, emniyet ve asayiş işleri ve diğer görev ve hizmetlerinin yerine getirilmesi yönünden barış zamanında İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti iken savaş zamanında Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Türkiye'deki yapıya bezer bir sisteme sahip olan İspanya'da hem polis hem askeri polis olarak kabul edilen sivil muhafız teşkilatları doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Hatta bu bakanlığın altında oluşturulan Devlet Güvenlik Sekreterliği'ne bağlıdır. Sivil muhafızlar (askeri polis) sadece savaş döneminde asker rolüne dönmekte, eğitimlerini polislik yapacak şekilde almaktadırlar. 1986 yılında çıkarılan kanunla polise paralel eğitim almakta böylece her ne kadar askeri kimlikleri olsa da asıl görevleri olan kolluk konusunda eğitilmektedirler<sup>316</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti'nin, Anayasa ile belirlenmiş olan devlet düzenine, demokratik ve laik yapısına ve bölünmez bütünlüğüne yönelen her türlü tehdidin bertaraf edilmesinde, “iç tehdit”le mücadele İçişleri Bakanlığı'nın, “dış tehdit”e karşı savunma ise Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. Ancak, TSK, iç güvenlik konularına, bir dizi yasa uyarınca

---

<sup>316</sup> Çevik, H. Hüseyin, (2006), “Türkiye’de Devlet Geleneği ve Mülki Amir-Kolluk İlişkileri: Bazı Ülkelerden Örneklerle Sorunlar ve Çözüm Önerileri Üzerine Tartışmalar” adlı sunu, *91. Dönem Kaymakamlık Kursu*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonu, s. 20.

jandarma yoluyla ve ayrıca kendi içinde yayımladığı genelgelerle de müdahale etmektedir<sup>317</sup>.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre illerde vali, ilçelerde kaymakam, il ve ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Vali ve kaymakamlar, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gerekli her türlü tedbiri almak ve il veya ilçenin genel idaresini kontrol ve gözetim altında bulundurmaya yetkisi vardır. JTGKYK'ın 25. maddesi ile mülki idare amirlerinin jandarma teşkilatı üzerindeki İl İdaresi Kanunu'ndan doğan yetkileri kaldırılmıştır. Dolayısıyla mülki idare amirleri, 5442 sayılı Kanun'dan kaynaklanan yetkilerini, jandarma personeli hakkında uygulayamamaktadır<sup>318</sup>.

2803 sayılı Kanun jandarmayı, adeta idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olarak özerk ve müstakil bir teşkilat haline getirmiştir. Mülki idare amirleri ile Türkiye yüzölçümünün yaklaşık yüzde 92'sinin emniyet ve asayişinden sorumlu jandarma arasındaki ilişkilerde kanunun yürürlüğe girdiği 1983 yılından bu yana ciddi yapısal problemler ortaya çıkmaktadır. Özellikle kaymakamların, jandarma teşkilatı üzerindeki denetim ve gözetleme yetkisi çok ciddi ve önemli seviyede azalmış ve bir noktada ilçe sınırları içerisinde huzur ve güvenliğin sağlanmasından ve kamu düzeninin korunmasından birinci derecede sorumlu olmalarına rağmen; jandarmanın sorumlu olduğu bölgelerdeki iç güvenlik hizmetlerinden dışlanmışlardır.

Her ne kadar 2803 sayılı Kanun ile ortaya çıkan durumu yumuşatmak ve jandarmanın mülki amirlere bağılıklarını artırmak amacıyla, 507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilgili kanunda değişiklikler yapılmışsa da bu değişiklikler mülki amirlerin jandarma üzerindeki yetkilerini özellikle kaymakamlar bakımından artırmadığı gibi uygulamada genel itibariyle uygulanamamaktadır.

Jandarma personeli, mülki görevlerini yerine getirirken disiplin cezasını gerektiren bir suç işlediği takdirde vali, il jandarma komutanından; kaymakam ise, ilçe jandarma komutanından gereken disiplin cezasının verilmesini talep eder. Vali ve kaymakamların disiplin cezası verilmesine ilişkin talepleri üzerine il ve ilçe jandarma komutanları, ilgililer hakkında askeri mevzuat çerçevesinde gerekli işlemi

---

<sup>317</sup> Samirahimoğlu, (2006a), a.g.m., s.96.

<sup>318</sup> Serinkan, (2007b), a.g.m.

yaparlar. Vali ve kaymakamların doğrudan doğruya re'sen disiplin cezası vermek veya disiplin soruşturması açmak yetkileri yoktur<sup>319</sup>.

Jandarma personeli, mülki görevlerini icra ederken işlemiş oldukları suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun'a tabidir. Buna göre il jandarma komutanı ile personeli ve merkez ilçe komutanları hakkında vali; ilçe jandarma personeli hakkında kaymakam ön inceleme yapmaya, yaptırmaya ve soruşturma izni vermeye yetkilidir<sup>320</sup>.

Jandarma personelinin, 4483 sayılı Kanun gereğince haklarında yapılan ön inceleme esnasında, görevden uzaklaştırılmaları mümkündür. İl jandarma komutanının geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmesi için, valinin teklifini Jandarma Genel Komutanı'nın uygun görmesi ve İçişleri Bakanı'nın onay vermesi gerekir. Bunun dışındaki il jandarma karargâhı mensupları ile ilçe ve karakollarda görevli jandarma personeli; il jandarma komutanının teklifi ve valinin onayıyla görevden uzaklaştırılabilir. Kaymakamlar ilçe jandarma personeli hakkında görevden uzaklaştırma yetkilerini, sadece 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu'na tabi olan uzman jandarma çavuşları hakkında kullanabilirler<sup>321</sup>.

Ayrıca, sevk-idareye ait usul ve prensipler ve geleceğe yönelik projelerin geliştirilmesi ve yürütülmesi jandarma karargâhı tarafından yerine getirilmektedir. Emniyet ve asayiş görevleri ise Jandarma Bölge Komutanlıkları vasıtasıyla yürütülmektedir<sup>322</sup>.

Yapılan bir çalışmada, mülki amirler; jandarma üzerinde sicil, yer değiştirme, disiplin cezası verme yetkileri bulunmadığından jandarma komutanları tarafından amir olarak görülmediklerini, jandarma komutanlarının il jandarma komutanlarının emir ve talimatlarına göre hareket ettiklerini belirtmektedir<sup>323</sup>.

Ayrıca, jandarma üzerinde sivil kontrolün sağlanması Avrupa Birliği'ne uyum açısından da önem arz etmektedir. Avrupa Komisyonu'nca her yıl aday ülkeler için hazırlanan ve aday ülkelerde Avrupa Birliği kriterlerine uyum konusundaki

---

<sup>319</sup> a.g.m.

<sup>320</sup> Serinkan, (2007b), a.g.m.

<sup>321</sup> a.g.m.

<sup>322</sup> Sarıbrahimoğlu, (2006a), a.g.m., s. 98.

<sup>323</sup> Engin, (2008), a.g.t., s. 100.

gelişmelere ve eleştirilere yer verilen “İlerleme Raporu”ndan 2006<sup>324</sup>, 2007<sup>325</sup> ve 2008<sup>326</sup> yıllarında yayınlanan raporların *Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü* başlıklı bölümün *Güvenlik güçlerinin sivil denetimi* başlıklı alt bölümünde “Jandarma’nın üstlendiği sivil faaliyetlerde sivil denetiminin artırılması konusunda bir gelişme olmamıştır.” denilerek jandarmanın sivil kontrolden uzak olması eleştirilmiştir.

### 3.5.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı ile İlgili Sorunlar

Sahil Güvenlik Komutanlığı, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı’na bağlı olmasına rağmen, taşra teşkilatındaki sahil güvenlik birimlerinin vali ve kaymakamlarla ilişkileri ve bağlılıkları 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’nda düzenlenmemiştir. Bu durum sahil güvenlik teşkilatının, öncelikle Türk Silahlı Kuvvetleri kadro yapısı ve kuruluş teşkilatı içerisinde bulunmasından kaynaklanmaktadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı da tıpkı Jandarma Genel Komutanlığı gibi, barış zamanında görev ve hizmet yönünden teorik olarak İçişleri Bakanlığı’na bağlı olmasına karşın, uygulamada Genelkurmay Başkanlığı direktifinde hizmet vermektedir. Nitekim asayişin sağlanmasına yönelik olarak Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin Deniz Polisi ile işbirliğinin koordine edilmesi yolundaki protokole karşın, çok başlılık ve görevlerin iç içe girmesi sorunları yaşanmaktadır. Hukuken, taşra bölgesi olarak anılan Ankara dışındaki Bot ve Birlik Komutanlıkları, sorumluluk alanındaki kaymakamlarca değil, ancak vali tarafından denetlenebilmektedir<sup>327</sup>.

Sahil güvenlik personeli kanunla öngörülen idari görevlerini, görev yaptıkları idari sınırlar içerisindeki mülki idare amirleri ile “işbirliği, karşılıklı yardım ve koordinasyon yapmak” suretiyle yerine getirirler. Ancak buradaki “işbirliği ve karşılıklı yardımdan” ne anlaşılması gerektiği, 2692 sayılı Kanunda açık olarak belirtilmemiştir. Yine mülki idare amirleri ile sahil güvenlik personeli arasındaki

<sup>324</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2009), (<http://www.ikv.org.tr/pdfs/ilerlemeraporu-2006.pdf>, Erişim Tarihi:10.07.2009)

<sup>325</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2009), ([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2007.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf), Erişim Tarihi:10.07.2009).

<sup>326</sup> Bütçe ve Mali Kontrol Daire Başkanlığı, (2009), ([http://www.bumko.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=11034&DOSYAISIM=2008\\_ab\\_ilerleme\\_raporu.doc](http://www.bumko.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=11034&DOSYAISIM=2008_ab_ilerleme_raporu.doc), Erişim Tarihi:10.07.2009).

<sup>327</sup> Sarıbrahimoğlu, (2006b), a.g.m., s.110.

bağlılık ve idari görevlerin nasıl bir hiyerarşik düzen içerisinde yerine getirileceği belirsizdir<sup>328</sup>.

Bölge komutanlıklarında görev yapan sahil güvenlik personelinin özlük hakları, izin, sicil ve disiplin hukuku açısından vali ve kaymakamlarla hiçbir bağılılığı bulunmamaktadır. Genel idari kolluk olmasına rağmen, asayiş saatine katılma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Bu yapısı itibariyle Sahil Güvenlik Teşkilatı, nevi şahsına münhasır, askeri bir teşkilat olarak idari görevlerini yerine getirmektedir<sup>329</sup>.

Türkiye'deki bu yapı, AB ülkelerindeki denizlerde emniyeti sağlama işlevinden farklılık göstermektedir. AB ülkelerinde sahil koruma görevi Denizcilik Müsteşarlığı ya da Çevre Müsteşarlığı gibi kurumlara verilmekte, ya da değişik bakanlıklar arasında paylaştırılmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı 2005 ve 2006 İlerleme Raporları'nda, Türkiye'de asayiş hizmetlerindeki çok başlılığı ve hizmetin etkinliğini önleyen yapısal sorunlara çözüm arayışları çerçevesinde polis, jandarma ve sahil güvenlik arasında eşgüdümün sağlanacağı ve bu üç kurumun tek bir çatı altında toplanıp sivillerden direktif alacağı bir yapının oluşturulması öncelikle yerine getirilmesi gereken siyasi kriterler arasında yer almaktadır<sup>330</sup>.

Ayrıca, Türkiye'nin deniz ve kara sınırlarının etkin bir biçimde korunması amacıyla asker olmayan ve profesyonel sivillerden oluşan bir Sınır Polis Teşkilatı kurulması gerekmektedir<sup>331</sup>.

Türkiye, bu amaçla 2003 yılında entegre sınır yönetiminin uygulanması için bir eylem planı benimsemiştir. Bu eylem planını İçişleri Bakanlığı yürütmektedir. Ancak bu eylem planında, Avrupa Komisyonu'nun 9 Kasım 2005 tarihli İlerleme Raporu'nda da belirtildiği gibi bir ilerleme sağlanamamıştır<sup>332</sup>.

Sonuç olarak genel idari kolluğun üçüncü unsurunu oluşturan Sahil Güvenlik Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kolluk teşkilatı olmasına rağmen, vali ve kaymakamlar yönünden hiçbir bağılılığı bulunmamaktadır. Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağılılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri

---

<sup>328</sup> Serinkan, (2007c), a.g.m.

<sup>329</sup> a.g.m.

<sup>330</sup> a.g.m. s. 112.

<sup>331</sup> a.g.m. s. 112.

<sup>332</sup> a.g.m. s. 112.

jandarmanın da gerisindedir. Sahil güvenliğin kendine özgü yapısı ve tamamen askeri bir teşkilat olması, mülki idare açısından sahiller, karasuları ile iç sularda önleyici kolluk hizmetlerinin icrasındaki verim ve etkinliği azaltmaktadır. Bu nedenle sahil güvenlik teşkilatının yapılacak bir kanuni düzenlemeyle görevlerinin emniyet teşkilatına devredilerek deniz sahilleri, boğazlar ve limanlarda, emniyet ve asayiş hizmetlerinin deniz polisi adı altında polis teşkilatı tarafından yürütülmesi sağlanmalıdır<sup>333</sup>.

---

<sup>333</sup> a.g.m.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada mülki idare amirleri-genel idari kolluk birimleri arasındaki ilişkilerinin hukuki durumu ve sorunlu alanları ortaya konularak çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Birinci bölümde, Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısı ve bu yapının omurgasını oluşturan mülki idare Amirliği sistemi ve mesleği, tarihi ve hukuki boyutlarıyla incelenmiş, özellikle vali ve kaymakamların görev ve yetkileri mevzuat çerçevesinde ele alınmıştır.

Türkiye'de genel idari kolluk yapısının ele alındığı ikinci bölümde; kamu düzeni kavramının tanımına ve unsurlarına yer verilmiş, kolluğun idari ve adli görevleri, idari kolluk-adli kolluk ayrımı, kolluk çeşitleri, genel idari kolluk kavramı, polis, jandarma, sahil güvenlik teşkilatları ile idari kolluk işlem, yetki, makam ve personeli incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde mülki idare amiri ile kolluk ilişkileri değerlendirilmiş; mülki idare amirleri ve idari kolluk birimleri arasındaki ilişkinin hukuksal çerçevesi, mülki amirlerin ve kolluk amirlerinin önleyici kolluk görev ve yetkileri, mülki amirlerin kolluk teşkilatları üzerindeki yetkileri ele alınmıştır. Yine bu bölümde, mülki idare amirleri ile kolluk birimleri ilişkilerinde karşılaşılan sorunlar değerlendirilmiştir.

Türk idari kolluk sistemi hem hukuki yapısı itibarıyla hem de işleyiş olarak sorunludur. Yasal olarak mülki amirin yönetim ve denetiminde olan kolluk teşkilatlarından uygulamada sadece polis mülki amirin yönetim ve denetimindedir. Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatı ile mülki idare amirleri arasında bağ oldukça zayıftır. Bu durum, Türkiye'deki kolluk teşkilatlanmasının bir sonucudur.

Türkiye'de jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları doğrudan Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı örgütlenmişlerdir. Genelkurmay Başkanlığı ise diğer ülkelerin aksine Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmayıp bakanlık dışında bir konumla doğrudan Başbakan'a bağlıdır. Dolayısıyla, her ne kadar uygulamada kullanılsa ya da emniyet teşkilatı bu denetimden kaçma eğiliminde olsa da, hukuken yetkili amir olması nedeniyle mülki idare amirlerinin polis teşkilatını sevk ve idaresinde büyük şehirler dışında uygulamada önemli bir sorun yaşanmazken; askeri nitelikli

kolluk birimleri olan jandarma ve sahil güvenlik üzerinde mülki amirlerin yasal olarak denetim ve yönlendirme yetkisi bulunmadığından bu teşkilatlarla ilgili sorunlar yaşanmaktadır.

Jandarma teşkilatı üzerinde mülki idare amirlerinin sicil, yer değiştirme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma yetkilerinin bulunmaması, gerek bu örgütün yönetiminde gerek polis-jandarma işbirliğinin sağlanmasında sorunlara neden olmaktadır. Valiler ve kaymakamlar polis ve jandarma aracılığı ile emniyet ve asayiş, kamu düzenini, genel ahlakı, anayasal hak ve hürriyetleri korumak, suç işlenmesini ve kaçakçılığı önlemek gibi görevlerden sorumludur. Özellikle kaymakamların bu çok önemli ve ağır görev ve sorumluluklarıyla orantılı yetkileri jandarma üzerinde yoktur. Bu uygulama “yönetimde sorumlu olanın yetkili de olması gerekir” ilkesine de terstir. Bu durumun sonucunda kaymakamların jandarma bölgesindeki sorumluluklarıyla yetkileri arasında bir paradoks ortaya çıkmaktadır. Polis de kendi görev sahasında jandarmanın yaptığı işin aynısını yapmakta iken özlük hakları, denetim ve yönlendirme bakımından mülki amirlere bağlıdır. Vali ve kaymakamların polis üzerinde mevcut disiplin ve sicil amirliği, emir, ceza ve ödül verebilme yetkileri jandarma üzerinde de sağlanmalıdır.

Jandarma'nın üstlendiği faaliyetlerde sivil denetiminin yeterli olmaması AB'ye uyum kapsamında da Türkiye'nin sıkça eleştirildiği konulardan biridir. Avrupa Komisyonu'nca 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yayınlanan İlerleme Raporları'nda bu konuya değinilmiş ve jandarmanın sivil kontrolden uzak olması eleştirilmiştir.

Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağlılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir. Sahil güvenliğin kendine özgü yapısı ve tamamen askeri bir teşkilat olması, mülki idare açısından sahiller, karasuları ile iç sularda önleyici kolluk hizmetlerinin icrasındaki verim ve etkinliği azaltmaktadır. Bu nedenle sahil güvenlik teşkilatının yapılacak bir kanuni düzenlemeyle görevlerinin emniyet teşkilatına devredilerek deniz sahilleri, boğazlar ve limanlarda, emniyet ve asayiş hizmetlerinin zaten mevcut olan “Deniz Polisi”ne devredilerek polis teşkilatı tarafından yürütülmesi sağlanmalıdır. Bu yapının uygun olmayacağı düşünüldüğü takdirde Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın barış zamanında tamamen İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kurum haline dönüştürülerek, mülki idare amirlerine sahil

güvenlik personeli üzerinde sicil, disiplin, atama, yer değiştirme, yükselme ve izin konularında yasal düzenlemeler yapılarak yetkiler verilmelidir.

Jandarma teşkilatının yasalarla belirlenmiş görev ve yetki alanları dışında kalan, belediye sınırları içindeki alanlarda görev yapmamaları sağlanmalıdır. Bu konuda 30.03.2009 tarihinde yapılan yönetmelik değişikliği ile polis ve jandarmanın görev alanlarının yeniden tanzim edilmesi için mülki amire yetki verilmesi Türkiye’de yıllardır süren bir soruna uygun bir çözüm sağlamıştır.

Vali ve kaymakamların mevcut yasalarla tanınan yetkilerini kullanmadıkları, pek çok durumda yetkilerini fiilen kolluk amirlerine devrettikleri görülmektedir. Mülki idare amirlerinin mevcut yasal yetkilerini ve sivil gözetim ve denetim mekanizmaları olarak yer alan diğer yasal yetkilerini en etkin bir şekilde kullanmaları konusunda desteklenmeleri sağlanmalıdır.

Mülki idare amirlerinin idari kolluk kurumları üzerinde denetim ve yönlendirme konusunda bilgi ve becerileri artırılarak donatılarak mevcut denetim ve yönetim kapasiteleri artırılmalıdır. Kolluk mensuplarına sivil otoritenin üstünlüğü konusunda sürekli eğitimler verilerek hizmetlerinin sivil gözetim ve denetim altında yürütülmesine zihnen hazırlanmalıdır. Kısaca, çağdaş ve katılımcı bir demokratik ülke olmanın gereği olarak, kolluk birimlerinin sivil denetimi ve gözetimi için hukuki düzenlemelerin yapılmasının yanı sıra, sivil kontrol konusunda hem mülki amirlerin hem de kolluk yöneticilerinin demokratikleşme yönünde zihniyet değişiminin sağlanması için de gereken çalışmalar yapılmalıdır.

## KAYNAKÇA

### Materyaller

- Akman, Nurettin, (1991), *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*, Ankara: Genelkurmay Basımevi.
- Alpugan, Oktay; Demir, M. Hulusi; Oktav, Mete ve Üner, Nuri, (1997), *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Arslan, Feyzullah, (2004), “Özel Güvenlik Hizmetlerinin Yasal Çerçevesi”, *1. Özel Güvenlik Sempozyumu*, İzmit: Kocaeli Üniversitesi-İzmit Ticaret Odası Ortak Yayını, ss.9-21.
- Arslan, Zühtü ve Eryılmaz, Mesut Bedri, (2006), “Mülki İdare Amirleri Kolluk İlişkisi ve Temel Hakların Korunması”, *İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Denetim ve Gözetim Projesi Semineri*, Kızılcahamam, Ankara: Patalya Hotel.
- Ateş, Ercan, (2006), “İyi Yönetişim”, İçişleri Bakanlığı, Yayınlanmamış Kaymakamlık Tezi, Ankara
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2004), *Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri*, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Yayını.
- Bilgiç, Veysel ve Karakaya, Muhittin, (2002), “Türk Polis Teşkilatının Tarihi Gelişimi”, *Polis Bilimleri Dergisi*, C.IV, S. 1-2, Ankara: Polis Akademisi Başkanlığı, ss. 171-186
- Bilgiç, Veysel, (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss. 25-38.
- Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay ve Sezen, Seriya (Ed.), (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Burnette, Catherina Green, (1998), “Amerikan Adli Kolluğu”, *Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu*, Antalya: Antalya Barosu Yayını.
- Cerrah, İbrahim, (2006), “Polis”, Ümit Cizre (Ed.), *Almanak: Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, ss. 82-95.

- Çevik, H. Hüseyin, (2006), ‘Türkiye’de Devlet Geleneği ve Mülki Amir-Kolluk İlişkileri: Bazı Ülkelerden Örneklerle Sorunlar ve Çözüm Önerileri Üzerine Tartışmalar” adlı sunu, *91. Dönem Kaymakamlık Kursu*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonu.
- Çevik, H. Hüseyin; Göksu, Turgut; Bilgiç, Veysel; Karakaya, Muhittin; Seyhan, Kazım ve Gül, Serdar Kenan, (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çoker, Ziya, (2003), *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TİD Yayını.
- Dağdeviren, Deniz, (2004), *Güvenlik Sistemleri ve Cihazları*, İstanbul: Kardeşler Matbaacılık.
- Dönmezer, Sulhi ve Erman, Sahir, (1997), *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku: Genel Kısım*, 12. Baskı, C.II, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Dönmezer, Sulhi, (1998), “Adli Kolluk ve Yargı Kuruluşları İlişkisi”, *Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu*, Antalya: Antalya Barosu Yayını
- Duran, Lütfi, (1973), “Türk Kaymakamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.VI, S.2, ss.3-14.
- Duran, Lütfi, (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Emre, Cahit ve Cangir, Mehmet, (2002), “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar”, Cahit Emre (Der.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Engin, Tuncay, (2008), “Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Birimleri İle Olan İlişkileri”, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- Ergun, Turgay, (1997), “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. XXX , S. 4, (Aralık), ss.3-7.
- Ergun, Turgay, (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: TODAİE Yayını.

- Erkenci, Hüseyin, (1998), “Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri”, *Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu*, Antalya: Antalya Barosu Yayını.
- Ersoy, Neşet, (2006), “*AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri*”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, S.450, ss.1-23.
- Eryılmaz, Bilal, (2002), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkan Matbaası.
- Eryılmaz, Mesut Bedri, (2006), “Özel Güvenlik”, Ümit Cizre (Ed.), *Almanak: Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, ss. 124-133
- Fendoğlu, Hasan, (1997), “Adli Kolluk Üzerine”, *Yargıtay Dergisi*, C. XXIII, S.3, ss. 229-242.
- Fişek, Kurthan, (2005), *Yönetim*, Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Giritli, İsmet; Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun, (2008), *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınevi.
- Gözler, Kemal, (2002), *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Şeref ve Tan, Turgut, (2001), *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C.I, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Şeref, (2005), *Yönetim Hukuku*, 23. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gurulkan, Ömer, (1986), *Türkiye'de Kamu Düzeninin Korunması ve Polis*, İstanbul: Osmanlı Matbaası.
- Güler, Ahmet İlhan, (1992), “*Kolluk Teşkilatında Görev ve Yetki*”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Günay, Ömer Faruk, (1999), *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model*, Sivas: Özemek Matbaası.
- Günday, Metin, (2002), *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık
- Güneş, Ahmet Faruk, (2009), “Askerin Kolluk Gücü Olarak Kullanılması ve Emasya”, Ali Bayramoğlu ve Ahmet İnel (Ed.), *Almanak Türkiye 2006–2008:Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, ss.200-212

- Gürel, Fuat, (2006), “*Türk Kamu Yönetiminin AB’ye Uyum ve Mülki İdare Amirliği*”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- Kapani, Münci, (1993), *Kamu Hürriyetleri*, 7.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Karaman, Özcan, (2004), “Türkiye’de ve Çağdaş Ülkelerde Özel Güvenlik Şirketlerin Sayısının Artışının Değerlendirilmesi”, *1. Özel Güvenlik Sempozyumu*, İzmit: Kocaeli Üniversitesi-İzmit Ticaret Odası Ortak Yayını, ss.121-140.
- Kıratlı, Metin, (1973), *Koruyucu İdari Hizmetler*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Koç, Cihan, (2002), *Kolluğun Adli Görevleri*, Ankara: Kartal Yayınevi.
- Kunter, Nurullah; Yenisey, Feridun ve Nuhuğlu, Ayşe, (2006), *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*, Ankara: Arıkan Yayınevi.
- Metin, İsmail ve Eraslan, Fethullah, (1994), *Türkiye’de Polis ve Kişi Hakları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Nadaroğlu, Halil, (1998), *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, 6. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Odyakmaz, Zehra; Kaymak, Ümit ve Ercan, İsmail, (2006), *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, 7. Baskı, Ankara: İkinci Sayfa Yayınevi.
- Oğurlu, Yücel, (2002), *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Onar, Sıddık Sami, (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.III., İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ortaylı, İlber, (1976), “Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğin Evrimi”, Kurthan Fişek (Der.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, TİD Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Özay, İl Han, (2002), *Günüşiğinde Yönetim*, 4. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun, Ergun, (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Pınar, İbrahim, (1993), *Açıklamalı ve İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları*, Ankara: Seçkin Yayınları.

- Sağlam, Fazıl, (1982), *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Sarıbrahimoğlu, Lale, (2006a), “Jandarma Genel Komutanlığı”, Ümit Cizre (Ed.), *Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, ss. 96-107.
- Sarıbrahimoğlu, Lale, (2006b), “Sahil Güvenlik Komutanlığı”, Ümit Cizre (Ed.), *Almanak Türkiye 2005-Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, ss.108-114.
- Sencer, Muzaffer, (1992), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Sokullu-Akıncı, Füsün, (1990), *Polis: Toplumsal Bir Kurum Olarak Gelişmesi, Polis Alt Kültürü ve İnsan Hakları*, İstanbul: Gümüş Basımevi.
- Sözen, Süleyman; Akkaş, Naci; İzcan, Zafer; Çırak, Hasan; Gül, Cüneyt; Tepeler, Şahin ve Yılmaz, Bahtiyar, (2004), *Jandarmanın Görev ve Yetkileri*, Aydın Ziya Özgür (Ed.), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi.
- Şekercioğlu, Metin, (1980), *Kolluğun Yargısal Görevleri Hakkında Kılavuz*, Ankara: Doruk Matbaası.
- Tamer, Mustafa, (1994), *Bölge Valiliği*, 2. Baskı, Ankara: Tamer Ofset.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi, (2001), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Taşkın, Nihat, (1999), “*Kolluk örgütünün Adli Görevleri ve Adli Kolluk Sorunu*”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Toksöz, Fikret, (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul: Tesev Yayınları
- Tortop, Nuri, (1999), *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, Nuri; İsbir, Eyüp ve Aykaç, Burhan, (1999), *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tural, Erkan, (2005), “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. XIV, S. 1., ss. 71-91.

Uygun, Oktay, (1992), *1982 Anayasasında Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi*, İstanbul: Kazancı Yayıncılık.

Ünal, Mehmet Ali, (1999), “Osmanlı Devletinde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, *Osmanlı Ansiklopedisi*, C. VI, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, ss.111-122.

Yayla, Yıldızhan, (1990), *İdare Hukuku*, 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Yenisey, Feridun, (1993), *Uygulanan ve Olması Gereken Ceza Muhakemesi Hukuku: Hazırlık Soruşturması ve Polis*, 3. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Yenisey, Feridun, (2006), *Yeni Ceza Muhakemesi Hukuku Soruşturma Evresi ve Adli Kolluk*, İstanbul: Ulus Basım Yayın.

### **Elektronik Kaynaklar**

Aksu, Haydar, (2006), “Adli Polis Teşkilatı, Adli Reformun Bir Vazgeçilmezi Değildir”, [http://www.egm.gov.tr/StratejiGelistirmeDB/dergi/43/web/makaleler/Haydar\\_AKSU.htm](http://www.egm.gov.tr/StratejiGelistirmeDB/dergi/43/web/makaleler/Haydar_AKSU.htm) , (Erişim Tarihi:10.12.2006 )

Asayiş Daire Başkanlığı, (Çevrimiçi, [http://www.asayis.pol.tr/resimler/arge/Kolluk\\_Hukuku.pdf](http://www.asayis.pol.tr/resimler/arge/Kolluk_Hukuku.pdf), 01.07.2009)

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (Çevrimiçi, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2007.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf),10.07.2009)

Balcı, Asım, (2009), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, (Erişim Tarihi:08.07.2009)

Bulut, Nihat, (2009), “Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılma Nedeni Olarak Genel Ahlak”, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/NBulut.html>, (Erişim Tarihi:10.07.2009).

Bütçe ve Mali Kontrol Daire Başkanlığı, (2009), (Çevrimiçi, [http://www.bumko.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=11034&DOSYASIM=2008\\_ab\\_ilerleme\\_raporu.doc](http://www.bumko.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=11034&DOSYASIM=2008_ab_ilerleme_raporu.doc), 10.07.2009)

Emniyet Genel Müdürlüğü, (2009), (Çevrimiçi, [www.egm.gov.tr](http://www.egm.gov.tr), 09.07.2009)

- Eryılmaz, Mesut Bedri, (2004), “Suçla Mücadele ve Kişi Hak ve Özgürlükleri Açısından Yeni CMUK Tasarısı Neler Getiriyor?”,  
<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=30#> , (Erişim Tarihi:10.12.2006)
- Eryılmaz, Mesut Bedri, (2007), “5681 Sayılı Kanun İle PVSK Değişiklikleri Sonrası Oluşan Yeni Durum”,  
<http://www.keles.pol.tr/modules.php?name=News&file=article&sid=6>, (Erişim Tarihi:16.06.2009)
- Eryılmaz, Mesut Bedri ve Seyhan, Kazım, (2007), “Türk ve İngiliz Hukukunda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:455, ss.45–79,  
[http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/45-79.bedrieryilmaz.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/45-79.bedrieryilmaz.doc), (Erişim Tarihi:01.07.2009)
- Firik, Mehmet, (2006), “Mülki Amir-Savcı-Adli Kolluk İlişkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:452, ss. 111–121,  
[http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/MehmetFirik%20111-121.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/MehmetFirik%20111-121.doc), (Erişim Tarihi: 01.07.2008)
- Gökçe, Teoman, (2006), “Karşılaştırmalı Hukukta Savcılık”,  
[http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/13\\_sayi.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/13_sayi.htm) ,(Erişim Tarihi:11.12.2006)
- Göksu, Turgut; Köktaş, Arif; Özcan, Mehmet ve Erzurumluoğlu, Bayram (2009), “Polisi İlgilendiren Toplumsal Olayların Yönetimini (PİLTOY) Etkileyen Faktörler”,  
<http://www.turgutgoksu.com/FileUpload/ks7441/File/turkutvedgerlertoplumsalolaylarok.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.08.2009)
- Hafizoğulları, Zeki, (1996), “İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XLIV, S.i-4, ss.565-585,  
<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04/AUHF-1995-44-01-04-Hafizogullari2.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.11.2008).
- İçişleri Bakanlığı, (2009),  
[http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/adli\\_kolluk\\_07112005.doc](http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/adli_kolluk_07112005.doc), Erişim Tarihi: 01.07.2009)

- İktisadi Kalkınma Vakfı, (2009), (<http://www.ikv.org.tr/pdfs/ilerlemeraporu-2006.pdf>, Erişim Tarihi:10.07.2009)
- Mathiasen, David G., (1999), “The New Public Management and its Critics.” *International Public Management Journal*, C. 2(1), ss. 90–111.’den aktaran;  
Balci, Asım, (2009), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, (Erişim Tarihi:08.07.2009)
- Oğuz, Abdullah, (2007), “İl İdaresi Kanunu ve EMASYA Planları”, [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=35](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=35), (Erişim Tarihi:14.11.2008)
- Sahil Güvenlik Komutanlığı, (2009), (Çevrimiçi, [www.sgk.tsk.mil.tr](http://www.sgk.tsk.mil.tr)), (Erişim Tarihi: 05.06.2008)
- Sali, Ali, (2006), “EMASYA Yasaya Aykırı”, *Yeni Şafak Gazetesi*, 09.05.2006, s. 1–10, (Çevrimiçi, <http://yenisafak.com.tr/arsiv/2006/mayis/09/g02.html>, 09.05.2009).
- Serinkan, Cafer, (2007a), “Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare”, [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=42](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=42), (Erişim Tarihi:14.11.2008).
- Serinkan, Cafer, (2007b), “Mülki İdare Amiri ve Jandarma”, [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=489](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=489), (Erişim Tarihi:18.11.2008).
- Serinkan, Cafer, (2007c), “Sahil Güvenlik Teşkilatı ve Mülki İdare”, [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=39](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=39), (Erişim Tarihi:18.11.2008)
- Tekmen, Mustafa, (2007), “Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:457, ss. 1-11, <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/457-1-11%20mustafa%20tekman.doc>, (Erişim Tarihi: 01.07.2009)
- Würtenberger, Thomas, (2008), *Tehlike Kavramı ve Alman Uygulaması Ekseninde Kolluk Hukuku*, (Çev. Feridun Yenisey), Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü

## YARARLANILAN MEVZUAT

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982*
- 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, 1971.*
- 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 1934.*
- 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, 1982.*
- 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, 1983.*
- 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Kanunu, 1983.*
- 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 1983.*
- 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, 1983.*
- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, 1984.*
- 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanun, 1985.*
- 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 1937.*
- 442 sayılı Köy Kanunu, 1924.*
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 1999.*
- 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun, 2004.*
- 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, 2004.*
- 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 2004.*
- 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 2004.*
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 2005.*
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1949.*
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1965.*
- 7201 sayılı Tebligat Kanunu, 1959.*
- 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu, 1966.*
- 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 1988.*
- Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük, 1985.*
- Adli Kolluk Yönetmeliği, 2005.*
- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, 1983.*
- Özel Güvenlik Hizmetlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, 2004.*