



Sivil Otorite-Güvenlik Bürokrasisi İlişkilerinde SON GELİŞMELER

Güvenlik bürokrasisi kendisine toplumun temsilcisi siyasî otorite tarafından verilen görevleri yerine getirir. Başarısızlıkları veya yanlışları için sivil otoriteye, suçları için yargıya hesap verir.



Cumhur ÇİLESİZ
Mülkiye Başmüfettişi

DEMOKRATİK REJİMDE GÜVENLİK BÜROKRASİSİ

Güvenlik bürokrasisinin, yani ordu ve kolluk güçlerinin, özellikle demokraside ne kadar bulunduğu, ne kadar bulunması gerektiği her zaman tartışma konusu olmuştur. Dış tehlikelere karşı ordunun, iç düzen için de kolluğun silah tekellerinin bulunması, onları demokrasi için gerekli kılmakla birlikte; devletin tümünü ve dolayısıyla toplumu kontrol altına alabilme güçleriyle de tar-

tışma konusu yapmıştır. Aristo'nun "*Toplumu muhafızlardan kim muhafaza edecek?*" sorusu bu kaygının ve tartışmanın çok eskilere dayandığını gösterir. "Muhafızlar"ın, yani güvenlik güçlerinin hak ve özgürlükleri (hukukun izin verdiği durumlar ve ölçüler dışında) kısıtlamaması ve gerektiği zaman yargıya hesap vermesi zorunluluğu, demokratik rejimin "olmazsa olmaz (sine qua non)" gereklerinden birisidir. Ancak, bunun nasıl ve ne kadar yapılması gerektiği konusunda görüş ayrılıkları bulunmaktadır.

Şüphesiz ki demokrasi ile yönetilen ülkelerde ordu ve kolluk güçleri tamamen sivil otoriteye bağlıdır. Başka bir deyişle, demokratik rejimde güvenlik bürokrasisinin her iki kolu da sivil otoritenin emir ve denetimi altındadır. Bunun anlamı şudur: Güvenlik bürokrasisi kendisine toplumun temsilcisi siyasî otorite tarafından verilen görevleri yerine getirir. Başarısızlıkları veya yanlışları için sivil otoriteye, suçları için yargıya hesap verir.

Güvenlik bürokrasisinin demokratik rejim standartlarına uygunluğu için temel koşullar şöyle özetlenebilir:

- “Güvenlik konsepti, siyaseti ve ilkeleri”, mutlaka sivil otorite tarafından belirlenmelidir.
- Güvenlik güçleri, sivil otoritenin mutlak kontrolü altında bulunmalıdır. Başka bir deyişle, kolluk mutlaka sivil otoriteye bağlı ve idari, cezai ve hukuki bakımlardan hesap verebilir durumda olmalıdır. Bu amaçla, sivil otoriteye kolluk üzerinde gerekli idari yetkiler (atama, sicil, disiplin, izin, denetim vb.) tam olarak verilmelidir.
- Yasama organı iç ve dış güvenlik faaliyetlerini, genel denetim yollarının yanı sıra, özel mekanizmalarla da denetlemelidir. Güvenlik bürokrasisinin kullandığı kamu kaynakları yasama organı tarafından etkili bir denetime tabi tutulmalıdır.
- Güvenlik hizmetlerinin sunumunda katılımcılığa ve toplumun gözetimine önem verilmelidir.

ÜLKEMİZDE GÜVENLİK BÜROKRASİSİNİN DEMOKRATİK STANDARTLAR BAKIMINDAN GÖRÜNÜMÜ

Dış güvenlik ve ordu konumuz dışında olduğu için yalnızca kolluk, yani iç güvenlik kuruluşları bakımından gerekli tespit ve değerlendirmeler yapılacaktır:

İç güvenlik kuruluşlarının bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir. Yine kolluk görevlilerinin cezai ve hukuki sorumluluklarının tespiti ve bu sorumluluklarından dolayı haklarında yaptırım uygulanması da, yargı organlarının görevidir.

Anayasa, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu hükümleri uyarınca: Ülkemizin iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak, sınır kıyı ve karasularını muhafaza ve emniyetini sağlama görevi; Bakanlar Kurulunun genel sorumluluğu altında olmak kaydıyla, iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle İçişleri Bakanlığına verilmiştir. İçişleri Bakanlığı, bu görevleri, bağlı kuruluşları olan Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı vasıtasıyla yürütmektedir. Kısaca, kolluk, yani iç güvenlik kuruluşları merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Diğer yandan, Anayasamızın “idare”yi düzenleyen kurallarına göre illerin yönetimi,

yani merkezi idarenin taşra teşkilatlanması “yetki genişliği (ademi temerküz, deconcentration)” esasına dayalıdır. Bilindiği gibi, “yetki genişliği” esasının uygulanmasında iki model vardır: “Mülki idare amirliği sistemi (merkez idare kuruluşlarının genel mülki taksimata göre taşra teşkilatı kurmaları ve merkezi idarenin bunlara ilişkin yetkilerini, bir bütün olarak, kendine bağlı ve sorumlu tek bir yüksek kamu görevlisine devretmesi)” veya “fonksiyonel sistem (merkezi idare kuruluşlarının her birisinin yetkilerini, kendi ihtiyaçlarına göre belirledikleri coğrafi bölümlerde, yalnızca kendilerine bağlı ve sorumlu, ilgili hizmet dalında uzmanlaşmış üst düzey kamu görevlilerine devretmeleri)”. Anayasamız, kural olarak “mülki idare amirliği sistemi”ni, yani merkezi idarenin taşra teşkilatlarının “il” bazında kurulmasını ve bunların tek bir otoriteye (valiye) bağlı olması esasını kabul etmiştir. Ancak istisnai olarak “fonksiyonel sistem”e uygun taşra teşkilatı, yani “hizmette verimi ve uyumu sağlamak” bakımından il sınırlarıyla bağlı olmaksızın bölgesel düzeyde de teşkilat kurulabilmesine imkân vermiştir. (“Bölge sistemi”, aslında, yalnızca ormanlar, büyük ölçekli sulama ve elektrik üretim tesisleri, Devlet karayolları gibi, doğası gereği bir ilin sınırlarını aşan ve dolayısıyla ilden daha geniş ölçekli bir coğrafi bölüm düzeyinde organize ve idare edilmeleri daha verimli olacak kamu hizmetleri için öngörülmüştür. Ancak, zaman zaman bu nitelikleri taşımayan birçok merkezi idare kuruluşunun da, Anayasamızın amacına aykırı olarak, valilerin otoritesi dışında kalıp daha “muhtar” hareket edebilmeleri amacıyla bölge düzeyinde teşkilatlanması cihetine gidildiği görülmektedir.) Ülkemizde cari olan bu taşra yönetim modeli çerçevesinde, iç güvenlik hizmetlerini yürütmekle görevli merkezi idare teşkilatları, yani iç gü-

venlik kuruluşları il düzeyinde valiye ve ilçe düzeyinde kaymakama bağlıdır. Bu kuruluşlar görevlerini, söz konusu sivil makamların, yani İçişleri Bakanlığı, valilikler ve kaymakamlıkların emir ve talimatları doğrultusunda ve bu makamlara karşı sorumlu olarak yerine getirirler.

Bu bağlamda, iç güvenlik kuruluşlarının faaliyetleri, eylem ve işlemle-riyle ilgili olarak kaymakamlar valiye, vali İçişleri Bakanına, Başbakana ve genel olarak Bakanlar Kuruluna; İçişleri Bakanı Başbakana ve Bakanlar Kuruluna; Bakanlar Kurulu TBMM'ye hesap vermektedirler. TBMM'nin ise Türk milletine karşı sorumlu olduğu malumdur.

Ayrıca, iç güvenlik kuruluşlarının bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir. Yine kolluk görevlilerinin cezai ve hukuki sorumluluklarının tespiti ve bu sorumluluklarından dolayı haklarında yaptırım uygulanması da, yargı organlarının görevidir.

İç güvenlik kuruluşlarının faaliyetlerinin siyasi denetimi ise; Bakanlar Kurulu, Başbakan ve İçişleri Bakanını denetlemek suretiyle TBMM tarafından gerçekleştirilmektedir. Yine TBMM, iç güvenlik kuruluşlarının bütçelerini kabul etmesi itibarıyla de bunların üzerinde söz sahibidir. Bu kuruluşların mali denetimi de, TBMM adına hareket eden Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Hem AB üyelik sürecinin hem de ulusal ihtiyaçlarımızın bir gereği olarak mevzuatta son birkaç yıl içinde yapılan yasal düzenlemelere kadar, sivil makamların iç güvenlik kuruluşları üzerindeki otorite ve denetimlerini zayıflatan, dolayısıyla demokratik rejimin gerekleriyle bağdaşmayan bir durum bulunmaktaydı. Bunların başlıcaları şunlardır:

- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı

İçişleri Bakanlığına bağlı olmakla birlikte, Türk Silahlı Kuvvetleri organizasyonu içinde yer almaktaydı. Bu durumun doğal bir sonucu olarak her iki kuruluşumuzda askeri personel rejimi uygulanmış; dolayısıyla, genel olarak, özlük işleri (atama, terfi, sicil, disiplin, izin vb.) askeri kurallar çerçevesinde ve askeri makamların yetki ve sorumluluğu altında yürütülmüştür. Bu kuruluşların sivil makamlarla denetimi bile kanunlarla son derece sınırlandırılmıştı.

- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına göre Emniyet Genel Müdürlüğünün sivil makamlarla bağlı daha güçlü olmakla birlikte, özellikle disiplin bakımından bazı sorunlar bulunmaktaydı. İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamların belirli bir rütbenin üstündeki polislere disiplin cezası verememeleri; polisler, kendi meslek mensuplarının ağırlıkta oldukları ve sivil makamlarının kontrolünün yetersiz olduğu disiplin kurullarınca ceza verilmesi bu duruma örnektir. Ayrıca, sivil makamların, Emniyet Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatındaki bazı birimleri (örneğin istihbarat birimlerini) denetleme yetkileri, kanunlara uygun olmayan bazı ikincil mevzuat düzenlemeleriyle kısıtlanmış bulunmaktaydı.
- Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatları mülki görevleriyle ilgili konularda da kendi üst makamlarıyla, genel olarak, doğrudan temas kurmakta ve yazışma yapmaktaydılar. Çok istisnai haller dışında vali ve kaymakamlar bu konuda devre dışı bulunmakta idi. Emniyet Teşkilatının mülki makamlarla ilişkilerinde bazı ikincil mevzuat düzenlemeleriyle bu konuda da kanunlarla

bağdaşmayan uygulamalara yol açılmıştır. (Aslında kanunlardan değil de daha ziyade ikincil mevzuattan kaynaklanan bu sorun hala devam etmektedir.)

Netice itibarıyla, iç güvenlik hizmetlerinin sorumluluğunu taşıyan sivil makamların bu temel yetkilerden mahrum kalmasının, hiç şüphesiz, demokratik rejim gereklerine uygun olmadığı açıktır.

Mamafih 2013-2016 yılları arasında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle sivil otoritenin iç güvenlik kuruluşları üzerinde kontrolünü güçlendirme yönünde önemli bazı adımlar atılmıştır. Bu cümleden olarak;

- 31.01.2013 tarihli ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu ile İçişleri Bakanı "Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında bulunan her rütbedeki personelin disiplin amiri" konumuna getirilmiştir. Ancak, aynı Kanunda disiplin suçları, "Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin mülki ve adli görevlerinden doğan disiplin ihlallerini" tam olarak karşılayacak şekilde tanımlanmamış; vali ve kaymakamlar "Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin disiplin amiri olarak belirlenmemiştir.
- Kamuoyunda "iç güvenlik paketi" olarak adlandırılan, 27.03.2015 tarihli ve 6638 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle; Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığı ile ilişkileri yeniden düzenlenmiş; sivil makamların, bu iki Komutanlık ve Emniyet teşkilatı üzerindeki yetkileri artırılmıştır. Bu bağlamda, İçişleri Bakanının ve valilerin atama, görevden uzaklaştırma, denetim yetkileri genişletilmiş;

valilere jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları personelini değerlendirme yetkisi verilmiş; il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarının izne ayrılması mülki amirlerin onayına bağlanmış; valiler jandarma ve sahil güvenlik personelinin disiplin amiri olmuşlar; İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamların Emniyet Teşkilatında emirleri altında bulunan her rütbedeki personele resen disiplin cezası verme yetkisi tanınmış; mülki idare amirlerinin Emniyet teşkilatı üzerindeki denetim yetkileri tevsi edilmiştir.

- 03.05.2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile “kolluk hakkındaki şikâyetlerin incelenmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlayan mevcut idarî mekanizmaların daha etkili ve hızlı işlemlerini, saydamlık ve güvenilirliklerinin geliştirilmesini sağlamak üzere, söz konusu şikâyetlerin merkezî bir sistem üzerinden kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla Kolluk Gözetim Komisyonunun kurulması ve oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi” amaçlanmıştır. Ancak henüz bu Kanunun uygulanmasına ilişkin ikincil mevzuat yürürlüğe girmemiş, Komisyonun akademisyen ve avukat üyeleri atanmamıştır. Dolayısıyla, hazırlık ve kuruluş çalışmaları yürütülmekte olan bu mekanizma henüz işlerlik kazanmamıştır.

Bu düzenlemelerle; mülki idare amirleri, özellikle kaymakamlar yönünden bazı eksiklikler olmakla beraber, sivil otoritenin ve denetimin güçlendirilmesine yönelik önemli bir aşama kaydedilmiştir. Ancak, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının Genelkurmay Başkanlığıyla bağlantısının kaldırılması veya ilişkilerinin yeni-

Sivil otoritenin iç güvenlik kuruluşları üzerinde mutlak kontrolünü sağlamaya yönelik asıl köklü değişiklikler; 15 Temmuz 2016 tarihinde vuku bulan başarısız darbe girişimi sonrasında ülke düzeyinde ilan edilen olağanüstü hal kapsamında Bakanlar Kurulunca çıkarılan 25.07.2016 tarihli ve 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile gerçekleşmiştir.

den tanzimi yönünde herhangi bir düzenleme yapılmamış; söz konusu kurumlar arasındaki ilişkiler aynen muhafaza edilmiştir.

15 TEMMUZ 2016 TARİHİNDEN SONRAKİ DÖNEM

Sivil otoritenin iç güvenlik kuruluşları üzerinde mutlak kontrolünü sağlamaya yönelik asıl köklü değişiklikler; 15 Temmuz 2016 tarihinde vuku bulan başarısız darbe girişimi sonrasında ülke düzeyinde ilan edilen olağanüstü hal kapsamında Bakanlar Kurulunca çıkarılan 25.07.2016 tarihli ve 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, daha

sonra çıkarılan bazı KHK’ler ile ilave düzenlemeler de yapılmıştır. Böylece demokratik standartlara bütünüyle uygun “sivil otorite-kolluk ilişkileri”nin gerektirdiği hukuki altyapı-en azından birincil mevzuat düzeyinde- büyük ölçüde oluşturulmuştur. Esas itibarıyla 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu ile 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununda yapılan bu değişiklikleri özetlersek:

- Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığının Türk Silahlı Kuvvetleriyle organik bağı kesilmiş, dolayısıyla Genelkurmay Başkanlığıyla emir-komuta ilişkisi kalmamıştır.
- Her iki Komutanlığın askeri görevleri tamamen kaldırılmamış, seferberlik ve savaş hallerine inhisar ettirilmiştir. Ayrıca, jandarma birliklerinin; Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanının, illerde ise garnizon komutanının talep etmesi halinde valinin onayıyla kendilerine verilen askeri görevleri yapmaları da öngörülmüştür.
- Sahil Güvenlik Komutanlığına da, polis ve jandarma gibi, “genel kolluk” statüsü verilmiştir.
- Jandarma Genel Komutanlığının sürekli değil, geçici olarak bölge düzeyinde teşkilat kurabilmesi ve bölge komutanının konşulu bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu olması öngörülmüştür.
- Jandarma ve sahil güvenlik personeli nasıp ve terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklar bakımından askeri personel rejimine tabi tutulmuş; söz konusu personel bunlar dışındaki her türlü özlük işlerinde (kadro, sıvıflandırma, değerlendirme, ödöl, görevden uzaklaştırma, izin vs.) ise kural olarak sivil personel rejimine, yani 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 190 sayılı

Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK kapsamına alınmıştır. Bu kapsamda, “Jandarma Hizmetleri Sınıfı” ve “Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı” oluşturulmuş ve her iki Komutanlığın fiili kadroları, bu hizmet sınıflarından kadrolara dönüştürülmüştür.

Söz konusu personel hakkında disiplin işlerinin özel kanun hükümlerine göre yürütülecek; ancak disiplin işlerine ilişkin özel kanun çıkarılana kadar disiplin suç ve cezaları Emniyet Teşkilatı disiplin mevzuatına göre belirlenecek, diğer hususlarda (disiplin amirleri ve kurullarının belirlenmesi, disiplin soruşturması, savunma, zamanaşımı vs.) ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

- e) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının kadrolarındaki general ve amirallerin atanmaları Yüksek Askeri Şuranın yetki alanı dışına çıkarılmış; böylece bu konuda inisiyatif tamamen sivil otoriteye verilmiştir. General ve amiral rütbesinde olmayan il jandarma komutanları ve sahil güvenlik bölge komutanlarının da müşterek kararnameyle atanmaları öngörülmüş; bu suretle bu komutanlar da, mülki idare amirleri ve il emniyet müdürleri gibi, “milli iradeyle mansup (atanma işlemi Cumhurbaşkanının imzasıyla tekemmül eden) memur” niteliği kazanmıştır ki bu hususun protokoller açıdan ve memur hukuku bakımından önem arz ettiği malumdur.
- f) İhtisaslaşma gereği olarak özel eğitim görmüş ve Bakanlıkça nokta atamasına tabi tutulanlar haricindeki jandarma subay ve astsubayları ile uzman jandarmalar valilik emrine atanmaları ve bunların istihdam yerlerinin, il

içi yer değiştirmelerinin vali tarafından yapılması öngörülmüştür.

- g) Lüzum görülen hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademede personel, geçici olarak görevlendirilebilmesi imkânı getirilmiştir.
- ğ) Yine İçişleri Bakanının onayıyla; Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı silah, mühimmat, teçhizat, taşıt ve diğer taşınır/ırları ile taşınmazlarını birbirlerine geçici olarak tahsis edebilmeleri veya bedelsiz olarak devredebilmeleri mümkün hale getirilmiştir.
- h) Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatlarının subay ve astsubay ve diğer personel ihtiyacını karşılamak, önlisans, lisans ve lisansüstü eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın yapmak üzere bünyesinde fakülte, enstitü, astsubay meslek yüksekokulları, eğitim ve araştırma merkezleri ve kurslar bulunan bir yükseköğretim kurumu olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuştur.
- ı) Jandarma Genel Komutanlığının ve Sahil Güvenlik Komutanlığının er ve erbaş ile askerlik yükümlüsü ihtiyaçları, 1111 sayılı Askerlik Kanunu hükümleri çerçevesinde Milli Savunma Bakanlığı tarafından üç yıl süreyle karşılanmaya devam edilecektir. İçişleri Bakanlığının göstereceği lüzum üzerine ve Bakanlar Kurulu kararıyla bu sürenin uzatılması mümkündür. Bu suretle söz konusu Komutanlıklar emrine verilen er ve erbaşlar ile askerlik yükümlüleri hakkında, diğer er ve erbaşlar ile askerlik yükümlülerinin tabi olduğu hükümler uygulanacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yukarıda özetlenen yasal düzenlemelerle, özellikle de OHAL KHK’leri ile yapılan düzenlemelerle, sivil otorite-kolluk ilişkilerinin, büyük ölçüde, demokratik rejim standartlarına uygun hale geldiği söylenebilir. Ancak, bu yeni düzenlemelerin pratiğe dönüşebilmesi, hayat geçirilebilmesi, yani güvenlik kuruluşlarının tam anlamıyla sivil otoritenin inisiyatifi altında faaliyet gösterebilmesi için aşağıda yer vereceğimiz hususların da değerlendirilerek tahakkuk ettirilmesi gerektiğini mütalaa ediyoruz.

1- İçişleri Bakanlığında Koordinasyon Mekanizması Oluşturulması

İçişleri Bakanlığının iç güvenlik kuruluşlarını daha etkili sevk ve idare etmesi, bu kuruluşlar arasında koordinasyon ve uygulama birliğinin güçlendirilmesi, sivil gözetim ve denetimin artırılması amaçlarıyla bir ana hizmet birimi (“İç Güvenlik Koordinasyon Başkanlığı” olarak adlandırılabilir) ve “sürekli kurul” şeklinde bir koordinasyon kurulu (“İç Güvenlik Koordinasyon Kurulu” olarak adlandırılabilir) tesis edilmelidir.

- a) İç Güvenlik Koordinasyon Başkanlığı kadroları “mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı”, “emniyet hizmetleri sınıfı”, “jandarma hizmetleri sınıfı” ve “sahil güvenlik hizmetleri sınıfı”ndan tertip edilmeli; ayrıca sözleşmeli personel ve uzman istihdam edilmesi imkânı tanınmalıdır.

İç Güvenlik Koordinasyon Başkanlığına;

- Bakanlığın iç güvenlik kuruluşları ve iç güvenlikle ilgisi olan diğer kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek ve bunlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, iç güvenlik kuruluşlarından Bakanlıkça ihtiyaç duyulan bilgileri derlemek ve bunları değerlendirmek, iç güvenliği ilgilendiren konularda

inceleme ve araştırma yapmak veya yaptırmak ve tekliflerde bulunmak, iç güvenlik ile ilgili konularda kamuoyunu bilgilendirici çalışmalar yapmak,

- Bakanlığın sıkıyönetim veya olağanüstü hâle ilişkin koordinasyon görevini yürütmek,
- İç Güvenlik Koordinasyon Kurulunun sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmek,

Gibi görevlerin verilmesi düşünülebilir.

- b) İç Güvenlik Koordinasyon Kurulunun “Bakanlık Müsteşarının başkanlığında Jandarma Genel Komutanı veya Yardımcısı, Emniyet Genel Müdürü, Sahil Güvenlik Komutanı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı veya Müsteşar Yardımcısı, Göç İdaresi Genel Müdürü ve İller İdaresi Genel Müdüründen” oluşması, gerektiğinde “Genelkurmay Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve diğer bakanlık, kurum ve kuruluşların” Kurula temsilci göndermeleri düşünülebilir.

Yine İç Güvenlik Koordinasyon Kuruluna;

- İç güvenlik politikasına ilişkin görüş oluşturmak,
- İç güvenlik kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamaya, bu kuruluşlarının uyum ve işbirliği içinde çalışmalarını gerçekleştirmeye yönelik tedbirleri belirlemek,
- İç güvenlik kuruluşlarının, iç güvenlik hizmet ve faaliyetleri bakımından Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve diğer ilgili kuruluşlarla ilişkilerini düzenlemek,
- İç güvenlik hizmetlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak ve alınacak tedbirleri belirlemek,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile koordineli olarak kolluk etik ilkelerini belirlemek,

- İç güvenlik kuruluşlarının hizmet içi eğitim ihtiyaç ve esaslarını tespit etmek,
- İç güvenlik kuruluşları ve hizmetlerine ilişkin kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları ile iç güvenlik kuruluşlarının tümünü ilgilendiren diğer düzenleyici idari metin taslaklarına son şeklini vermek,
- İç güvenlikle ilgili olarak Bakan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak,

Görevleri verilebilir.

Elbette ki bu Kurulun kararları Bakanın onayı ile kesinleşmelidir.

2- İç Güvenlik İstihbaratının Aynı Bir Kuruluşça Tek Elden Yürütülmesi

Ülkemizde iç istihbarat görev, yetki ve sorumluluğu üç kuruluş arasında bölünmüştür: MİT, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü. Şüphesiz bu parçalı yapı bazı sorunlara yol açmaktadır. Bunların başında, istihbarattan sorumlu kuruluşlar arasındaki uyum, koordinasyon ve işbirliği sorunları; bir başka deyişle, bu üç kuruluş tarafından elde edilen istihbaratın paylaşılmaması, ortak değerlendirme ve analiz yapılamaması, bunun sonucunda da operasyonel etkinliğin azalması gelmektedir.

Özellikle Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü açısından, diğer önemli bir sorun ise, hem istihbarat yapma hem de bu istihbarata dayalı olarak operasyon yapma yetkilerinin aynı kuruluşların elinde olmasıdır. Yani, polis sorumluluk bölgesinde Emniyet Genel Müdürlüğü hem istihbarat yapmakta hem de bu istihbaratı değerlendirip operasyon yapmaktadır. Üstelik ceza soruşturması da yine polis tarafından yürütülmektedir. Aynı durum jandarma sorumluluk bölgesinde Jandarma Genel Komutanlığı için geçerlidir.

Oysa demokratik hukuk devletlerinde iç güvenlik hizmetlerinin teşkilatlanmasında en önemli ilkelerden birisi, istihbarat görev ve yetkisi ile operasyon görev ve yetkisinin aynı kuruluş elinde toplanmamasıdır. Bir başka deyişle, istihbarat yapan kuruluş asla operasyon yapmamalıdır. Aksi takdirde, yani bu görev ve yetkilerin aynı kuruluş elinde toplanması halinde, elde edilen istihbarat operasyon birimince “objektif” olarak değerlendirilemeyecek ve gereksiz birçok operasyon yapılmasına, dolayısıyla temel ve hak ve özgürlük ihlallerine yol açılabilecektir. Bu itibarla, “istihbarat” âlemi ile “operasyon” âlemi arasında bir “duvar” olmalıdır. İstihbarat, münhasıran sivil otoriteye verilmeli; bu yetkilinin yapacağı değerlendirme sonucunda uygun görülürse istihbarat operasyon birimlerine verilerek operasyon yapılmalıdır.

Dolayısıyla, iç güvenlik istihbaratı, kolluk kuruluşlarından bağımsız, İçişleri Bakanlığına bağlı tek bir kuruluş tarafından yürütülmeli, bu kuruluşun operasyon yetkisi bulunmamalıdır. İstihbaratın süratle değerlendirilerek operasyon için kolluğun kullanımına sunulmasını sağlamak amacıyla; merkezde İçişleri Bakanlığının, taşrada Valinin inisiyatifi ve sorumluluğu altında, iç güvenlik istihbarat kuruluşu ile kolluk kuruluşlarının mensuplarından oluşan bir koordinasyon mekanizması oluşturulmalıdır.

3- Yeni Disiplin Rejimi

Yukarıda belirtildiği gibi, 668 sayılı KHK ile getirilen düzenlemelere göre, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki personelin disiplin işlerinin özel kanun hükümlerine göre yürütülecek; ancak disiplin işlerine ilişkin özel kanun çıkarılana kadar disiplin suç ve cezaları Emniyet Teşkilatı disiplin mevzuatına göre belirlenecek, diğer hususlarda (disiplin amirleri

ve kurullarının belirlenmesi, disiplin soruşturması, savunma, zamanaşımı vs.) ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

Diğer yandan, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun “disiplin suçlarının tüzükle belirlenmesine” ilişkin hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından “Anayasanın ‘kanunsuz suç ve ceza olmayacağı’ yönündeki hükmüne aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Dolayısıyla, Emniyet Teşkilatı personelinin disiplin suçlarının da kanunla belirlenmesi gerekecektir.

Bu bağlamda, aynı nitelikte hizmeti yürüten her üç teşkilatımızı da kapsayan tek bir disiplin kanunu çıkarılmasında yarar vardır. Elbette ki bu teşkilatlarımızın bazı kurumsal özellikleri de korunabilir. Bu kanun taslağı hazırlanırken;

- Disiplin suç ve cezalarının, özellikle “insan hakları ihlallerinden caydırıcı”, “mutlak disiplini koruyucu”, “meşru otorite ve hiyerarşi dışına çıkılmasını, illegal oluşumları önleyici” mahiyette olacak şekilde belirlenmesi;
- Disiplin amirlerinin “sorumlulukla orantılı yetki” ilkesine göre tespit edilmesi;
- Disiplin kurullarının yapısının sivil otoritenin inisiyatifini ortadan kaldırmayacak şekilde oluşturulması;
- Artık disiplin hukukunda da geçerli kabul edilen “adil yargılama” ilkelerine uygun bir soruşturma usulü getirilmesi;

Hususları mutlaka dikkate alınmalıdır.

4- Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatlarıyla İlgili İkincil ve Üçüncül Mevzuat Düzenlemeleri

OHAL KHK’leri ile; Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının teşkilatlanmasına, bağlılık

ve ilişkilerine, personel işlerine ilişkin olarak ilgili Kanunlarda yapılan düzenlemelerin Bakanlar Kurulunca veya Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu yönetmeliklerin hazırlanmakta olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, söz konusu Komutanlıkların üçüncül mevzuatının da taranarak son yasal duruma uygun hale getirilmeleri gerekmektedir.

5- Emniyet Teşkilatıyla İlgili İkincil ve Üçüncül Mevzuattaki Kanunlara Aykırılıkların Giderilmesi

Mevcut yasal düzenlemeye göre Emniyet teşkilatı birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile diğer hususlar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenmektedir. Bu Yönetmeliklerin birçoğunda, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa aykırı hükümler bulunmaktadır. Bu durum sivil otoritenin polis üzerindeki kontrolünü zayıflatmaktadır. 6638 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler sonrasında, “self-executing (ikincil veya üçüncül mevzuata gerek olmaksızın doğrudan uygulanabilir)” nitelikteki bazı Kanun hükümleriyle bu sorunlar kısmen çözülmüş ise de; birçok sorunun halen devam ettiği görülmektedir. Örneğin, bazı Dairelerin merkez ve taşra birimlerinin, Bakanlığın veya mülki idare amirlerinin inisiyatifinde bulunan konularda dahi doğrudan kendi aralarında muhabere ettikleri görülmektedir. Yine çok tipik bir örnek vermek gerekirse, bilindiği gibi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/A ve 32/A-B maddelerine göre vali ve kaymakamlar “il ve ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri”dir ve “suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak maksadıyla Devletin genel ve özel kolluk

kuvvetlerini” istihdam ederler; “bu teşkilatın amir ve memurları vali ve kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmek” ile yükümlüdürler. Yine aynı Kanunun 18 ve 34’üncü maddelerinde “genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiri” olarak belirlenmişlerdir (657 sayılı Devlet Memurları Kanununda da bunu nakzeden bir düzenleme yoktur). Birincil düzeyde mevzuat olan Kanundan kaynaklanan hukuki durumlarına, statülerine ve yetkilerine rağmen vali ve kaymakamlara; normlar hiyerarşisinde daha alt düzeyde yer alan bir düzenleyici idari tasarrufla, il ve ilçe emniyet müdürleri hariç olmak üzere, amiri oldukları diğer Emniyet Teşkilatı personelini değerlendirme yetkisi verilmemiştir.

Bu bağlamda, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 16’ncı maddesinin ikinci fıkrasında değişiklik yapılarak “Emniyet Genel Müdürlüğünün teşkilatlanmasına, çalışmasına ve görevlerine ilişkin esaslar, bağlılık ve ilişkileri, diğer iç güvenlik kuruluşları, iç güvenlik görevi verilen askeri birlikler ve görev ilişkisi bulunan başka kamu kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon esaslarının; 3201 sayılı Kanun ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve mezkûr hususları düzenleyen diğer Kanunlar çerçevesinde, İçişleri Bakanlığınca ilgili bakanlıkların ve kuruluşların görüşleri alınmak suretiyle hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenmesi” temin edilmelidir. Böylece EGM’nin birimleri arasında teşkilatlanma konusunda standardizasyon sağlanacak; yönetmeliklerle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5442 sayılı İl İdaresi

Kanunu ve ilgili diğer Kanunlarla olan uyumsuzluklar önlenecektir.

Bu yapılmadığı takdirde, EGM'nin ikincil ve üçüncül mevzuatı taranarak, yukarıda örneklediği gibi, sivil otoritenin yetkilerini Kanunlara aykırı olarak sınırlandıran düzenlemeler kaldırılmalıdır.

6- Parlamento Denetiminin Güçlendirilmesi

Yukarıda açıklandığı gibi, iç güvenlik kuruluşlarının faaliyetlerinin siyasi denetimi; Bakanlar Kurulu, Başbakan ve İçişleri Bakanını denetlemek suretiyle TBMM tarafından gerçekleştirilmektedir. Yine TBMM, kolluk kuruluşlarının bütçelerini kabul etmesi itibarıyla de bunların üzerinde söz sahibidir. Bu kuruluşların mali denetimi de, TBMM adına hareket eden Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Ayrıca, 05.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu ile kurulmuş olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun "İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek" görevi de bulunmaktadır. Dolayısıyla söz konusu Komisyon, bu görevinin ifası çerçevesinde kolluk kuruluşlarının faaliyetlerini çok dolaylı ve sınırlı olarak denetlemektedir.

Fakat TBMM'nin iç güvenlik kuruluşlarının ve bunların işlevlerini daha yakından ve daha genel düzeyde izlemesine ve denetlemesine imkân veren özel bir mekanizma bulunmamaktadır. Oysa "millî iradenin tecelligahı" olan TBMM'nin, demokratik hukuk devletinin en önemli sorunlarından birisi olan "kolluğun gözetimi ve denetimi" konusunda daha etkili olmasında zaruret bulunmaktadır. Bu bağlamda, "kolluğun faaliyetlerini sürekli izleyip denetlemek, konuyla ilgili olarak TBMM'ye öneri-

lerde bulunmak ve kamuoyunu düzenli bilgilendirmek" amacıyla, özel bir kanunla, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna benzer yapıda ve özelliklerde bir komisyon kurulması düşünülebilir.

Nitekim 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununa (17.04.2014 tarihli ve 6532 sayılı Kanunun 12'nci maddesiyle eklenen) Ek Madde 2 ile Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu kurulmuştur. MİT Müsteşarlığı tarafından yürütülen Devlet istihbarat hizmetleri ile Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından görevleri gereği yürütülen güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve MİT Müsteşarlığınca hazırlanacak yıllık raporlar Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlıkça bu raporlar üzerine hazırlanacak yıllık rapor mart ayı içinde Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna sunulur. Komisyon, incelemelerini ve görüşmelerini raporun kendisine intikalinden itibaren doksan gün içinde tamamlar ve hazırlayacağı raporu bu süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Komisyonun üye sayısı on yedidir. Üye dağılımı siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına göre yapılır. Komisyonun görevleri "millî güvenliğe ilişkin konularda görüş ve öneriler sunmak", "güvenlik ve istihbarat konularında uluslararası alanda kabul gören gelişmeleri izlemek, "kendi faaliyetlerine ilişkin rapor hazırlamak", "güvenlik ve istihbarat hizmetleri sırasında elde edilen kişisel verilerin güvenliğini ve bireyin hak ve özgürlüklerini koruyucu öneriler geliştirmek" olarak belirlenmiştir. Bu Komisyonunun görev ve yetkilerinin, özellikle "denetim ve izleme" bakımından, yeterli olup olmadığı tartışılabilir.

Ancak yine de TBMM'nin iç güvenlik kuruluşlarının siyasi denetimine ilişkin özel bir mekanizma kurulmuş olması dahi önemli bir aşama olarak kabul edilmelidir.

7- Katılımcılık ve Toplumun Gözetimi

İç güvenlik kuruluşları üzerinde Devlet organlarınca (yasama-yürütme-yargı) gerçekleştirilen gözetim ve denetim şüphesiz ki gereklidir. Fakat yeterli değildir. Zira kolluğun denetlenmesine ilişkin ilk inisiyatifler daima toplumsal güçlerden gelmiştir.

Bu bakımdan, güvenlik hizmetlerinin sunumunda halkın katılımına yönelik çalışmaların sürekliliğini sağlayacak, bireylerin istek ve şikâyetlerini süratle değerlendirerek belirlenen aksaklıkları giderecek bir sistem oluşturulmalıdır. Bu bağlamda, merkezi düzeyde, il ve ilçelerde sivil toplum örgütleri ile güvenlik yetkililerinin bir araya gelerek güvenlik sorunlarının tartışılacağı, halkın istek ve yakınmalarının yansıtılacağı, sonuçta tavsiye niteliğinde kararların alınacağı danışma mekanizmalarının oluşturulması düşünülebilir.

8- Personelin Yetiştirilmesi ve Hizmetiçi Eğitim

Polis Akademisi ile Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin eğitim müfredatı ve söz konusu Teşkilatların hizmet içi eğitim programlarında; sivil otorite-kolluk ilişkilerinin hukuki zeminini oluşturan ve niteliğini belirleyen ve yukarıda (özellikle ilk iki ana başlık altında) değinilen siyaset ve hukuk felsefesi ile anayasa ve idare hukuku konularının ağırlığı artırılmalıdır.

Benzer şekilde, mülki idare amirlerinin yetiştirilmelerinde ve hizmet içi eğitimlerinde de; iç güvenlik politikaları ve stratejileri, iç güvenlik mevzuatı, güvenlik yönetim sistemleri, suç etolojisi gibi konulara daha çok yer verilmelidir.