



6360 SAYILI KANUN VE İLLERDE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM¹

LAW NO. 6360 AND CHANGE IN INTERNAL SECURITY ADMINISTRATION AT PROVINCES

Ahmet BARBAK²

Öz

Bu çalışma, bir yerel yönetim düzenlemesi olan 6360 Sayılı Kanunun illerde iç güvenlik yönetimine etkisini incelemektedir. İnceleme, 2012-2015 döneminde iç güvenlik örgütlenmesine ilişkin yasal değişikliklerle birlikte bütüncül olarak yapılmaktadır. 6360 Sayılı Kanun, illerde hizmet sunum ölçeğini değiştirmektedir. Bu değişim, iç güvenlik örgütlenmesine yönelik yasal düzenlemeler ile birlikte ele alındığında, hem iç güvenlik örgütlenmesi hem de yönetimde ortaya çıkan değişimin yönünü belirlemek mümkün olabilecektir. Bu kapsamda çalışma, yerel yönetime ilişkin düzenlemelerin merkezi idare tarafından sunulan kamu hizmetlerini de etkileyeceği savına dayanmaktadır. İllerde iç güvenlik örgütlenmesi de yerel yönetim düzenlemelerinden bağımsız ele alınmamalıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, Aralık 2012 ayında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun illerde iç güvenlik hizmetlerinin örgütlenmesini de etkilemiştir. İnceleme göstermektedir ki, il idaresinde ve merkezi idarede bir merkezileşme ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, İç Güvenlik, Kamu Yönetimi, İl İdaresi, Türkiye.

Abstract

This study analyzes the effect of Law No. 6360, which is essentially a local administration regulation, to internal security administration at provinces. The analysis is conducted with a holistic manner taking into account the statutory changes related to internal security organization during 2012-2015 period. The law No. 6360 modifies the scale of the provision of public services at provinces. It will be possible to identify the direction of change both in internal security organization and government, when it is handled together with statutory regulations pertinent to internal security organization. In this context, the study relies on the assertion that statutory regulations regarding local administration would influence the

¹ Bu makale, 05-07 Mayıs 2016 tarihleri arasında Dokuz Eylül Üniversitesi tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM) 2016 kapsamında sözlü olarak sunulan “6360 Sayılı Yasanın İllerde İç Güvenlik Örgütlenmesine Yönelik Yapısal ve İşlevsel Etkisinin İncelenmesi” başlıklı bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

² Yrd. Doç. Dr., İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, abarbak01@gmail.com

public services provided by central government as well. Thus, internal security organization at provinces should not be handled independent from local administration regulations. The Law No. 6360, which was adopted by Turkish Grand National Assembly in December 2012, affected the internal security organization at provinces. The analysis demonstrates that a centralization has emerged both at provincial administration and central government.

Keywords: Law No. 6360, Internal Security, Public Administration, Provincial Administration, Turkey.

1.GİRİŞ

Modern devletin varoluşsal işlevi olan güvenlik, 17'nci yüzyıldan itibaren iç güvenlik ve dış güvenlik olmak üzere ikiye ayrılarak günümüze kadar gelmiştir.³ Dış güvenlik, bir devletin sınırları dışından gelecek tehditlere karşı korunmasını; iç güvenlik ise devletin sınırları içerisinde güvenlik koşullarının sağlanmasını ifade etmektedir. Dış güvenlik askeri örgütlenmeler tarafından, iç güvenlik başta polis ve jandarma olmak üzere askeri olmayan silahlı güvenlik örgütlenmeleri tarafından sağlanmaktadır.⁴ 20'nci yüzyıldan itibaren polis ve askeri örgütlenmelerin yanına istihbarat, sahil güvenlik, sınır koruma, gümrük, göç, afet ve acil durum örgütleri de eklenerek iç güvenliğin kapsamı genişleme eğilimi göstermiştir. Günümüzde insan hakları, hukukun üstünlüğü, özgürlükler ve demokrasinin korunması gibi değerler de iç güvenliğin kapsamında yer almaktadır (European Union, 2010). Bu yönüyle, iç güvenlik her zamankinden daha fazla değer yüklü ve çok sektörlü bir kavram haline gelmektedir. Bunun temelinde, iç ve dış güvenlik ayrımının zamanla belirsiz hale gelmesi ve güvenlik sorunlarının çeşitlenmesi yer almaktadır (Drent vd., 2014).

İç güvenlik ve iç güvenlik yönetimi, 20'nci yüzyılın sonundan itibaren değişmeye başlayan kavramlardan ikisidir. Bu kavramların değişimini, 2000'li yıllarda özellikle Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri'nde görmek mümkündür (Mitsigelas vd., 2003; Brodeur vd., 2016). Bu iki coğrafyada ortaya çıkan iç güvenlik kavramı ve yaklaşımı, diğer ülkelere de yayılmaya ve çeşitli politika araçlarıyla kendisini göstermeye başlamıştır. Devletlerin başlıca politika aracı, diğer işlevsel alanlarda olduğu gibi iç güvenlik örgütlenmesini de biçimlendiren yasal düzenlemelerdir. Yasal düzenlemeler, merkezi yönetim ve yerel yönetim açısından sonuçlar doğuran politika değişikliklerini içermektedir. Merkezi ve yerel yönetim yasaları incelenerek ilgili politikanın ve kamu hizmetinin örgütlenmesine ilişkin çıkarımlarda bulunmak mümkündür.

Türkiye örneğine bakıldığında, yerel yönetim yasaları ile yapılan düzenlemelerin merkezi idare bağlamında sonuçlarının olduğu görülmektedir. Sadece merkezi yönetimde yapılan değişikliklerin yerel yönetime etkisinden değil, yerel yönetimde yapılan değişikliklerin merkezi yönetimi etkilediği bir süreçten söz etmek mümkündür (Çiner ve Karakaya, 2013). İç güvenlik örgütlenmesindeki değişim de, yerel yönetim düzenlemelerinin gerçekleştirildiği il ölçeğinde ortaya çıkarılabilir. Türkiye'de 2000'li yıllarda yönetimde yerleşme hız kazanmakla birlikte, güvenlik (ya da iç güvenlik) söz konusu olduğunda merkezileşme ve yerleşme süreçlerinin iç içe geçtiği ileri sürülebilir. Bu kapsamda çalışma,

³ Bkz. Hobbes (1651); Hobbes (2013); Pufendorf (1995).

⁴ İç güvenlik işlevinin askeri örgütlenmeler tarafından yerine getirildiği de bir gerçektir. Ancak bu durum, askeri örgütlenmeler açısından istisna bir durum olarak tanımlanmaktadır. Bunun için en yakın örnek Türkiye'dir. Türk Silahlı Kuvvetleri, hem dış hem de iç güvenlik işlevlerini birlikte yerine getiren bir askeri örgütlenme olarak öne çıkmaktadır.

bir yerel yönetim yasası olan 6360 Sayılı Kanunun, devletin merkezi yönetim aygıtının temel işlevi olan iç güvenlik örgütlenmesini il ölçeğinde değiştirdiği savına dayanmaktadır.

TBMM gündemine 2012 yılının sonunda getirilen ve 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adıyla yürürlüğe giren kanun tasarısı, temelde bir yerel yönetim yasasıdır. Bu yasa kapsamında ortaya çıkan değişim, merkez teşkilatının illerde yetki ve sorumluluk alanlarını ve bunun sonucu olarak kamu hizmetinin sunumunu etkilemektedir. Devletin varoluşsal işlevi olan güvenlik ve bunun bir parçasını oluşturan iç güvenlik örgütlenmesi de, bu süreçte değişime uğramaktadır. Bu çalışma, 6360 Sayılı Kanunun illerde iç güvenlik örgütlenmesine yönelik yapısal ve işlevsel etkisini inceleyerek kavramsallaştırmayı amaçlamaktadır. İnceleme, Kanun tasarısı ve metinleri, TBMM İhtisas Komisyon Raporları ve Genel Kurul Tutanakları yanında aşağıdaki yasal düzenlemeler ile birlikte bütüncül olarak yapılmaktadır:

- 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu,
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu,
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu,
- 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu,
- 6638 Sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
- 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu,
- 442 Sayılı Köy Kanunu.

Çalışmada, illerde iç güvenlik örgütlenmesindeki değişim merkezi yönetim (merkez teşkilatı ve mülki idare) bağlamında da değerlendirilmektedir. Böylece, ortaya çıkan değişim ulusal ve yerel ölçeklerde kavramsallaştırılarak, bu iki ölçek arasındaki bağlantı ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Çalışma sonucunda oluşturulan kavramsal çerçeveye dayalı olarak, bu bağlantıyı uluslararası ve küresel ölçeklerle de kurmak mümkündür. Ancak çalışmanın kapsamı gereğince böyle bir çabaya girilmemiştir. Çalışma sonucunda, araştırmadan elde edilen bulgular çerçevesinde illerde iç güvenlik örgütlenmesine yönelik önerilere de yer verilmektedir.

2. 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN İLLERDE İÇ GÜVENLİK ÖRGÜTLENMESİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

6360 Sayılı Kanun, 12 Kasım 2012 günü TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiş ve 06 Aralık 2012 günü Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun kapsamında, 14 büyükşehir belediyesi ve 27 ilçe kurulmuştur.⁵ Bu düzenleme sonucunda, Türkiye’de 51 belediye ve 30 büyükşehir belediyesi olmuştur.⁶ Kanun tasarısının genel gerekçesine bakıldığında, sınırları il mülki sınırları ile aynı

⁵ 6360 Sayılı Kanun, 6447 Sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. 6447 Sayılı Kanun, Ordu ilinin de 6360 Sayılı Kanun kapsamına alınmasıyla ilgilidir.

⁶ Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Ordu, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van.

olan büyükşehir belediye sistemi yapısal olarak ölçek ekonomisi, optimal (en uygun) ölçek, daha büyük ve güçlü, merkezi bir yerel yönetim; işlevsel olarak da hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, nitelik, uyum ve eşgüdüm kavramlarına dayandırılmaktadır.

6360 Sayılı Kanun kapsamında bir taraftan beledi hizmetlerin örgütlenme ölçeği değiştirilirken, diğer taraftan beledi otorite örgütlenmesinde bir merkezileşme öngörülmektedir. Bu ölçek değişiminin ve merkezileşmenin, aynı zamanda merkezi yönetim kamu hizmetlerinin örgütlenmesi açısından da bir sonucu olsa gerektir. Bu bölümde, öncelikle 6360 Sayılı Kanunun yasalaşma sürecinde iç güvenlik örgütlenmesine ilişkin söylem incelenerek kurulan nedensellik ilişkileri ortaya konulmuş; daha sonra Kanun kapsamında yapılan idari değişiklikler kamu örgütlenmesi bağlamında kavramsallaştırılmıştır. Son olarak, 6360 Sayılı Kanunun yasalaşma sürecinde ortaya konulan nedensellik ilişkileri ve kavramsallaştırmalara göre illerde iç güvenlik örgütlenmesi incelenmiştir.

2.1. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetimi ve 6360 Sayılı Kanun

Türkiye’de, uluslararası alanda olduğu gibi iç güvenlik kavramının resmi bir tanımı bulunmamaktadır. Literatürde yapılan tanımlara bakıldığında ise, mümkün olduğunca soyutlama yapıldığı ve kapsayıcı bir tanıma ulaşılmaya çalışıldığı görülmektedir (Çınar, 1997; Küçükşahin, 2006; Yılmaz, 2012; Akyüz, 2015). Gerek iç ve dış güvenlik ayrımının muğlak hale gelmesi, gerekse iç güvenlik kapsamının genişleme göstermesi nedeniyle, iç güvenlik tanımlamasının dinamik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Aynı durumu, iç güvenlik örgütlenmesi açısından da söylemek mümkündür. İç güvenlik kavramının tanımlanmasında olduğu gibi iç güvenlik örgütlenmeleri zamandan zamana ve coğrafyadan coğrafyaya göre değişiklik gösterebilmektedir. İç güvenlik devletin güvenlik işlevinin bir parçası olması nedeniyle, kamu hizmetlerinden birisini oluşturmaktadır. İç güvenliğin niteliği itibarıyla bir kamu hizmeti olması da, devletin iç güvenlik teşkilatları kurmasını gerektirmektedir (Bal, 2003, s. 15).

Türkiye’de iç güvenlik kavramının içeriğine ilişkin anayasal ölçekte bir açıklama yoktur⁷. Ancak, 1982 Anayasasında kamu düzeni, kamu güvenliği, kişi güvenliği ve toplum güvenliği kavramlarına rastlanmaktadır. Bu kavramlar, 1982 Anayasasında genel olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması kapsamında gerekçe olarak gösterilmektedir. İç güvenlik kavramının yasal ölçekte de kullanılmadığı; ayrıca kamu yönetiminde iç güvenlik kavramının isminde yer aldığı bir kamu örgütlenmesinin (İç Güvenlik Bakanlığı/Müsteşarlığı/Genel Müdürlüğü vb.) olmadığı görülmektedir. Bunun yerine, kamu düzeni ve güvenliği kavramlarının kullanıldığı ve iç güvenlik hizmetinin başta İçişleri Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı olmak üzere çeşitli bakanlıklar bünyesinde örgütlendiği gözlenmektedir.

Türkiye’de iç güvenlik teşkilatı, esas olarak İçişleri Bakanlığı içerisinde oluşturulmuştur. İçişleri Bakanlığı memleketin genel emniyet ve asayişinden sorumludur.⁸ 3152 Sayılı Kanunun 2’nci maddesine göre İçişleri Bakanlığı, “Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada

⁷ İç ve dış güvenlik ayrımı ile bu kavramların kendisi, sadece 1982 Anayasası’nın geçici 2’nci maddesinde Cumhurbaşkanlığı Konseyi’nin görevleri ile Basın Hürriyetinin düzenlendiği madde içerisinde olmak üzere iki kez geçmektedir. Basın hürriyeti maddesinde yer verilen iç güvenlik kavramı, 2001 yılında 4709 Sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğinde madde metnine eklenmiştir.

⁸ Bkz. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

yazılı hak ve hürriyetleri korumak” ile yükümlüdür. İçişleri Bakanlığı bu görevini, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşları aracılığıyla yerine getirmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'dür. Buna ilave olarak, kentsel alanlarda çarşı ve mahalle bekçileri, kırsal alanda ise köy korucuları istihdam edilmektedir. Çarşı ve mahalle bekçileri Emniyet Genel Müdürlüğü kadrolarında yer alırken, köy korucuları idari olarak muhtara (geçici köy korucuları mülki idare amirine) bağlıdır. Korucular, görevlerinin ifası bakımından ise köylerinin bağlı olduğu jandarma teşkilatının emrindedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı il ve ilçelerde örgütlenmiştir. Emniyet teşkilatı kentsel alanlarda, jandarma teşkilatı ise kırsal alanlarda güvenliği sağlamaktadır. Sahil Güvenlik Komutanlığı, sahil ve karasularında güvenliği sağlamak amacıyla denize kıyısı olan illerde (Trabzon, Amasra, İstanbul, Çanakkale, İzmir, Muğla, Antalya, İskenderun) örgütlenmiştir. Dolayısıyla, Sahil Güvenlik Komutanlığının büyükşehir belediye sistemine geçişte ölçek değişiminden etkilendiğini söylemek mümkün değildir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ise, taşrada İl/İlçe Göç İdaresi Müdürlükleri olarak örgütlenmiştir. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ise, taşra teşkilatına sahip olmayan bir örgütlenmeye sahiptir. Bu çerçevede, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının il ölçeğinde meydana gelen yönetsel değişikliklerden doğrudan etkilenmesi söz konusu değildir. Köy koruculuğu sistemi, köylerde örgütlenen bir iç güvenlik sistemidir. Köyün gerek bir yerel yönetim birimi olması gerekse muhtarlık kurumu vasıtasıyla merkezi idarenin işlevlerini de yerine getirmesi, köy koruculuğu sisteminin yerel yönetimlerde gerçekleştirilen değişikliklerden etkilenebileceği anlamına gelmektedir.

İçişleri Bakanlığı, 2010 yılında Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı⁹, 2013 yılında ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla genişlemiştir. İçişleri Bakanlığı teşkilatının genişlemesi ve/veya belirli işlevlerin öne çıkarak başlı başına bir birim haline gelmesi, iç güvenlik kavramının uygulamaya dayalı olarak genişleme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Ayrıca Türkiye'de iç güvenlik örgütlenmesinin merkez ve taşra teşkilatına sahip olması ve ana işlevlerin bağlı kuruluş olarak örgütlenmesi, bu örgütlenmenin merkez teşkilatı ve mülki idare ile olan ilişkileri bağlamında incelenmesini gerektirmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın teşkilatında yapılan değişikliklere bakıldığında, ABD modeline uygun bir örgütlenmeye gidildiğini söylemek mümkündür. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı¹⁰, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü¹¹, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları gibi birimlerin oluşturulması ve bunlar ile kriz ve afet işleri, acil çağrı gibi işlerin İçişleri Bakanlığı çatısı altında toplanması bu durumu göstermektedir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bu örgütlenmeler, Bakanlığın merkez teşkilatı yanında il (taşra) teşkilatlarını da genişletmektedir. Bir başka deyişle, gerek merkez teşkilatında gerekse illerde iç güvenlik hizmetlerinin örgütlenmesinde ve sunumunda kamusal otorite artış göstermektedir. Bu durum 6360 Sayılı Kanun kapsamında kentsel alanın genişlemesiyle birlikte ele alındığında, iç güvenlik

⁹ Müsteşarlık, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere, 2010 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Bkz. 5952 Sayılı 'Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

¹⁰ Bkz. 17.02.2010 tarihli ve 5952 Sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

¹¹ Bkz. 04.04.2013 tarihli ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.

hizmetinin sunumunda otorite ve ölçek büyümesinin eş zamanlı olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Genel olarak belediye sayısının azalırken, büyükşehir belediye sistemine geçilen illerde belediye sayısı artış göstermektedir.¹² 6360 Sayılı Kanun uyarınca nüfusu 750.000'i geçen illerin de büyükşehir sistemine geçeceği göz önünde bulundurulduğunda, büyükşehir belediye sayısının zamanla artış göstereceği açıktır.

6360 Sayılı Kanun kapsamında kırsal alanı oluşturan belde ve köy sayısının da azaldığı görülmektedir. Bu azalış kırsal alan yönetimi sayısı, yüzölçümü ve nüfusu bakımından da bir azalma ortaya çıkarmaktadır. Gerek yerel idare birimi sayılarındaki gerekse nüfus ve yüzölçümlerinde ortaya çıkan artış ve azalışlar, iç güvenlik örgütlenmesi ve hizmet sunumu açısından yetki ve sorumluluk kapsamlarını değiştiren bir ölçek uyarlamasını ifade etmektedir. Kentsel alanda görev yapan polis ve bekçiler açısından yetki ve sorumluluk alanı mekânsal olarak artarken kişi başına ve metre kare başına düşen polis ve bekçi sayısı azalmaktadır. Kırsal alan açısından tersi bir durum söz konusudur. Kişi başına ve metre kare başına düşen jandarma ve korucu sayısı azalmaktadır. Böylece, bu kurumlar açısından yetki ve sorumluluk alanı mekânsal olarak daralmaktadır.

İç güvenlik örgütlenmesine ilişkin olarak 2012-2015 dönemindeki yasal düzenlemeler sonucunda il ölçeğinde (merkezi yönetimde) ortaya çıkan kamusal otorite artışı 6360 Sayılı Kanunun getirdiği bu ölçek değişimi ile birlikte ele alındığında, kamu hizmeti-ölçek ilişkisi ya da merkez-yerel ilişkisi üzerinde düşünülmesi gerekli olmaktadır. Böylece, ölçek değişiminin kamu hizmeti örgütlenmesine etkisiyle bunun sonucunda merkez-yerel ilişkisinde ortaya çıkan değişimi anlama ve açıklama imkânı elde edilebilecektir. Emniyet ve jandarma teşkilatları ile bekçilerin ve köy korucularının yetki ve sorumluluklarının kentsel ve kırsal alanlara göre farklılaştığı da dikkate alınır, kentsel ve kırsal alanlardaki değişiklikler bu kurumlar arasındaki ilişkiler, bunların yetki ve sorumluluk alanları ile il genel idaresi açısından sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Bu sonuçların ortaya konulmasıyla, iç güvenlik örgütlenmesinde değişimin yönünü belirlemek mümkün olabilecektir. Bu çalışma, takip eden başlıklar altında bu sorunsal üzerine inşa edilmektedir.

2.2. 6360 Sayılı Kanunun Yasalaşma Sürecinde İç Güvenlik Örgütlenmesi: Söylem ve Nedensellik İlişkileri

6360 Sayılı Kanunun yasalaşma sürecinde “Kanun Tasarısı”, “Kanun Değişikliği Teklifleri”, “TBMM İçişleri Komisyonu Raporu” ve “TBMM Genel Kurul Tutanakları” üzerinden yapılan incelemede, illerde iç güvenlik hizmetinin örgütlenmesine ilişkin söylem ve bu söylemden çıkarılan nedensellik ilişkileri Tablo 1’de gösterilmiştir.

¹² 6360 Sayılı Kanun kapsamında ortaya çıkan değişime yönelik sayısal değerler içeren başlıca çalışmalar için bkz. İzci ve Turan (2013); Bekdemir vd. (2014); Türkiye Belediyeler Birliği (2014); Çelikyay (2014), Zengin (2014); Yıldırım vd. (2015); Apan (2016).

Tablo 1. 6360 Sayılı Kanunun Yasalaşma Sürecinde İç Güvenlik¹³

Söylem	Kurulan Nedensellik İlişkileri	Doküman
Güvenlik hizmeti sunumunda uygun idari büyüklüklerin esas alınması	Kamu hizmeti sunumu-ölçek sorunu	İlçe kurulması kanun teklifleri
Köy korucularının haklarının yasa kapsamına alınması	Köy tüzel kişiliği-köy koruculuğu	İçişleri Komisyonu Raporu
Polis ve jandarmanın yetki ve sorumluluk alanları ile ilgili belirsizlik	Büyükşehir sınırları-yetki ve sorumluluk sınırları	
Köy korucularının statülerini de içerecek şekilde yeni Köy Kanunu çalışmaları	<ul style="list-style-type: none">• Mevzuat uyumunun sağlanması• Köy-kırsal alan güvenliği	
Köy koruculuğunun kaldırılması	<ul style="list-style-type: none">• Demokratikleşme-köy koruculuğu• Güvenlikçi yaklaşım-köy koruculuğu	İçişleri Komisyonu Raporu (Muhalefet şerhi)
Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunda kırsal alanda Jandarma teşkilatının kaldırılması	<ul style="list-style-type: none">• Kırsal alan güvenliği-jandarma• Jandarma hizmeti-coğrafi ve/veya mesleki tecrübe	
Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunda köy koruculuğunun da fiili olarak kaldırılmış olacağı	<ul style="list-style-type: none">• Kırsal alan güvenliği-köy koruculuğu• Köy koruculuğu-terörle mücadele	
Yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun (...) kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili Bakanlığınca tespit edilmesi	<ul style="list-style-type: none">• Yatırım-kamu düzeni ve güvenliği• Kamu hizmeti-kamu düzeni ve güvenliği	Kanun Tasarısı
Kanun tasarısının merkezi idareyi ve iç güvenlik hizmetini (özellikle teröre karşı mücadeleyi) etkisizleştiren bir yaklaşıma sahip olarak görülmesi	Büyükşehir sistemi-iç güvenlik hizmetinin işlevselliği	TBMM Genel Kurul Tutanağı
Kırsal alan güvenliğinde jandarma-muhtar ilişkisinin sona erdirilmesi	Jandarma-köy muhtarı ilişkisi	
Büyükşehir sisteminde köy koruculuğunun fiilen sona ereceği	Büyükşehir sistemi-köy koruculuğu	
Jandarmanın görev alanı ve İçişleri Bakanlığı ile olan bağına ilişkin bir değişiklik olup olmayacağı	<ul style="list-style-type: none">• Büyükşehir sistemi-jandarma görev alanı• İçişleri Bakanlığı-Jandarma ilişkisi	

6360 Sayılı Kanunun yasalaşma sürecinde doğrudan güvenlik hizmetinin örgütlenmesine ilişkin söylem ve bu söyleme göre kavramsallaştırılan nedensellik ilişkileri ortaya konulduktan sonra, Kanun kapsamında illerde öngörülen idari değişikliklerin de ele alınması uygun olacaktır. Kanunda öngörülen idari düzenlemeler ve bu düzenlemelerin illerde iç güvenlik hizmetinin örgütlenmesi ile ilişkisi Tablo 2'deki gibi gösterilebilir.

¹³ Bu tablonun hazırlanmasında istifade edilen dokümanlar (Kanun Teklifleri, İçişleri Komisyonu Raporu, Kanun Tasarısı, TBMM Genel Kurul Görüşme Tutanaqları) için bkz. www.tbmm.gov.tr, (22.11.2015).

Tablo 2. 6360 Sayılı Kanun Kapsamında İllerdeki İdari Düzenlemeler ve İç Güvenlik Örgütlenmesi

İdari Düzenleme	İç Güvenlik Hizmetinin Örgütlenmesi ile İlişkisi
Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları haline getirilmesi	Jandarma ve emniyet teşkilatının görev ve sorumluluk alanı
İle sınırları içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması	Köy koruculuğu sisteminin durumu Jandarma ve emniyet teşkilatının görev ve sorumluluk alanı
İl ve ilçe sınırları içerisindeki köy ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi	• Köy koruculuğu sisteminin durumu • Jandarma ve emniyet teşkilatının görev ve sorumluluk alanının değişimi
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması	• Jandarma ve emniyet teşkilatının yatırımlarının yürütülmesi, izlenmesi ve koordinasyonu • Jandarma ve emniyet teşkilatının hizmetlerinin yürütülmesi, izlenmesi ve koordinasyonu • Vali ile jandarma ve emniyet teşkilatının idari ilişkileri

6360 Sayılı Kanunun yasalaşma sürecinde iç güvenlik örgütlenmesine ilişkin söylem, Kanun metninde öngörülen idari değişiklikler ve bunların iç güvenlik örgütlenmesiyle ilişkisi ortaya konulduktan sonra, takip eden başlıklarda 3201, 5442, 3152, 2803, 2559, 6638, 6458 ve 442 Sayılı Kanunlar Tablo 1 ve Tablo 2 çerçevesinde incelenmektedir.

2.3. İl İdaresi Açısından İnceleme

Türkiye’de il genel idaresini (ya da mülki idare, taşra idaresi) düzenleyen 5442 Sayılı Kanuna göre, il genel idaresinin başında vali bulunmaktadır. Yargı personeli (hâkim ve savcılar vb.) ile askeri personel (askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler ve askerlik daire ve şubeleri) hariç olmak üzere, bakanlıkların taşra teşkilatları valinin emri altındadır. İllerde suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri almakla yükümlü olan vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri konumundadır. İllerde “(...) 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 (...) valinin gözetim ve denetimi altında” bulunmaktadır.

Bununla birlikte, 6638 Sayılı Kanun kapsamında, valilere “lüzumu hâlinde, kolluk amir ve memurlarına suç faillerinin bulunması için gereken emirleri verebilme” yetkisi tanınmıştır. Böylece, illerde Jandarma ve emniyet teşkilatındaki emir ve komuta zinciri dışında iç güvenlik hizmetiyle ilgili doğrudan mülki idare amirlerinde bir otorite yoğunlaşması ortaya çıkmıştır. Buna ilave olarak valiyeye aşağıdaki yetkiler verilmiştir:

- Kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak amacıyla mahallî idarelerin itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilme,
- Kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak amacıyla, gerekirse emrindeki kolluk güçlerini mahalli idarelere karşı kullanabilme,
- Mahalli idarelerin personeline görev verebilme.

Bu yetkilere göre mahalli idarelere bu talimatlara uyma zorunluluğu getirilirken talimata uyulmaması durumunda ise ortaya çıkan zarar, mahalli idarelere rücu edilebilecektir. Bu yetkinin aynıysa ise ilçelerde kaymakamlara verilmiştir.

Buna göre, 6360 Sayılı Yasa kapsamında büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanları mekânsal olarak il sınırları ile eşitlenerek büyürken, iç güvenlik söz konusu olduğunda illerde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde belirleyici olduğu bir merkezi idare-yerel idare ilişkisinin tesis edildiğini söylenebilir. Bu durumu ise, illerde iç güvenlik alanında mülki idare lehinde bir merkezileşme olarak nitelemek mümkündür.

2.4. Jandarma Teşkilatı Açısından İnceleme

Jandarma teşkilatı, Türk kamu yönetiminde “emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti” olarak tanımlanmaktadır. Jandarma teşkilatı, emniyet ve asayiş hizmetleri yönünden İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Jandarma Genel Komutanı da, İçişleri Bakanına karşı sorumludur. İllerde ise, jandarma teşkilatı emniyet ve asayiş görevleri bakımında vali ve kaymakamların emri altındadır. 6360 Sayılı Yasa kapsamında Jandarmanın emniyet ve asayiş görevlerinde ve İçişleri Bakanlığı ile olan bağlantısında herhangi bir değişiklik ortaya çıkmamıştır.

Jandarmanın emniyet ve asayiş işleri kapsamında illerde teşkilatlanmasında, zorunlu haller dışında mülki idare kademelenmesi esas alınmaktadır. Bununla birlikte, hizmette verimlilik ve etkinlik sağlanması amacıyla, birden çok ili içine alan bölgelerde jandarma teşkilatlanması da (Jandarma Bölge Komutanlıkları gibi) mümkündür. 6360 Sayılı Yasa kapsamında, Jandarmanın illerde teşkilatlanma esasları bağlamında bir değişiklik söz konusu değildir. Jandarma yine mülki taksimata dayalı olarak teşkilatlanmaya devam etmiş ve etmektedir. Yani uygulamada, Jandarma Bölge Komutanlığı, İl Jandarma Komutanlığı ve İlçe Jandarma Komutanlığı şeklindeki “bölge-il-ilçe” teşkilatlanması sürdürülmektedir.

Jandarmanın mülki görevleri, esas olarak, “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 korunmalarını yapmak” olarak ifade edilebilir. Jandarmanın görev ve sorumluluk alanı, il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya polis teşkilatı bulunmayan (yani polis görev sahasının dışında olan) yerlerdir. Ancak 6360 Sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları haline getirilmesi ve böylece il ve ilçe belediye sınırları dışında yer kalmaması nedeniyle, bu illerde jandarma görev ve sorumluluk alanının hukuken ortadan kalktığı bir durum ortaya çıkmıştır. Burada ortaya çıkan hukuki ve idari boşluğu kapatmak amacıyla 2015 yılının Mart ayında 6638 Sayılı Kanun ile bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Buna göre, “belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir.”

6360 Sayılı Yasa kapsamında köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bu yerlerin belediyelere bağlı mahalleler haline getirilmesi, il aşamada Jandarma teşkilatı açısından görev ve sorumluluk alanının mekânsal olarak daralması ve/veya jandarma teşkilatının köylerdeki teşkilat ve personelinin ilçe ve il merkezlerinde toplanması ve yoğunlaşması anlamına gelmektedir. Bu durum Jandarma teşkilatı açısından yapısal bir küçülmeye işaret edebileceği gibi, bunun ikamesi olarak emniyet teşkilatının Jandarmadan

boşalan yerlerde teşkilatlanarak yapısal olarak büyümesi anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, yeni kurulan 27 ilçede emniyet teşkilatı kadrolarının ihdas edildiği görülmektedir.

Kırsal niteliğini korumakla birlikte mahalle statüsü verilen köylerde kamu düzeni ve güvenliğin sağlanmasında Jandarmadan emniyet teşkilatına bir geçiş söz konusudur. Ancak daha önce de bahsedildiği gibi, 6360 Sayılı Kanundan yaklaşık iki buçuk yıl sonra yürürlüğe giren 6638 Sayılı Kanun, bu geçişin bir süre daha uzayacağını göstermektedir. Zira 2803 Sayılı Kanun, vali ve kaymakamlara, emniyet ve jandarma teşkilatlarını kendi sorumluluk sahalarında yetersiz kalmaları durumunda birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirme imkânı tanımaya rağmen, 6638 Sayılı Kanun kapsamındaki söz konusu düzenleme, sürekli bir durumu öngörmektedir.

6360 Sayılı Kanun ve 6638 Sayılı Kanun birlikte ala alındığında; bir taraftan Jandarma teşkilatının görev sahasının mekânsal olarak sınırlandırıldığı ve böylece yapısal olarak küçültüldüğü, bir taraftan da mülki idarede Jandarma teşkilatının atama, yer değiştirme ve değerlendirilme yetkisinin İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamlara verildiği bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Bu durum, Jandarma teşkilatı tarafından illerde verilen iç güvenlik hizmeti açısından merkezi idare lehinde bir otorite yoğunlaşmasına ve merkezileşmeye işaret etmektedir.

2.5. Emniyet Teşkilatı Açısından İnceleme

Emniyet teşkilatı, memleketin genel emniyet ve asayişinden sorumlu olan İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı, illerde il emniyet müdürlükleri, ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri veya ilçe emniyet amirlikleri ile güvenlik hizmetlerine ilişkin diğer birimlerden oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığının uygun göreceği yerleşim alanlarında, polis teşkilatı birimi kurulabilir. 6360 Sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi sonucunda, emniyet teşkilatının mekânsal olarak yetkili ve sorumlu olduğu alan genişlemiştir. Özellikle 6360 Sayılı Kanun kapsamında 27 ilçenin kurulmasıyla birlikte, bu ilçelerde emniyet teşkilatı kurulmuştur. Bu durum, büyükşehir belediye sisteminin uygulamaya geçirildiği illerde emniyet teşkilatının yapısal olarak büyümesi anlamına gelmektedir.

3201 Sayılı Kanuna göre, İçişleri Bakanı polis hizmetlerine ilişkin kendiliğinden (resen) emir verebilir. 6638 Sayılı Kanun kapsamında mülki idare amirlerinin de doğrudan polisler emir verebilmesine imkân sağlanması da göz önünde bulundurulduğunda, sadece merkez teşkilatında bulunan bu yetkinin, yetki genişliği çerçevesinde mülki idare amirlerine de verildiği görülmektedir. Bu durum merkezi idarede bir yetki devri ya da âdemi merkeziyetçilik ortaya çıkarırken illerde iç güvenlik hizmetlerinde ve örgütlenmesinde mülki idare lehine bir otorite yoğunlaşması anlamına gelmektedir.

3201 Sayılı Kanuna göre, “polis teşkilatı bulunmayan yerlerde il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanları bu kanunda yazılı vazifeleri yapar ve yetkileri kullanırlar.” Buna göre, emniyet teşkilatı olmayan yerlerde Jandarma teşkilatı kurmak mümkündür. Ancak 6638 Sayılı Kanunun “belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir.” hükmüne bakıldığında; polis yetki ve sorumluluklarının Jandarma teşkilatına verilmesinden ziyade ayrı bir görev ve sorumluluk alanı tespit

edilmesine öncelik verildiği ve böylece emniyet ve jandarma teşkilatları arasında görev ayrımı ilkesinin korunduğu görülmektedir.¹⁴

Kentsel alanın büyümesi, çarşı ve mahalle bekçileri açısından da bir büyüme eğilimine işaret etmektedir. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi neticesinde çarşı ve mahalle bekçilerinin istihdam edilebileceği alanda büyüme meydana gelmektedir. Özellikle, mahalleye dönüştürülmesi sonucunda koruculuk uygulamasının kaldırılacağı köylerde korucu sistemi yerine çarşı ve mahalle bekçileri istihdam edilebilecektir.

2.6. Geçici Köy Koruculuğu Açısından İnceleme

Köy koruculuğu uygulamasının kökenine bakıldığında, kırsal alanda yetersiz kalan ya da yerel güvenlik sorunlarına yetişmekte geç kalan devletin kolluk güçlerinin desteklendiği ve iç güvenlik hizmetinin yerleştirildiği bir uygulama karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, merkezi idarenin merkezileşmeyi sağlayana kadar kırsal alanda kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak amacıyla oluşturduğu bir sistem olma özelliğine sahip köy koruculuğu, merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının da içerisinde yer almaktadır.

Türk kamu yönetiminde tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim biçimi olan köy, 442 Sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Bu Kanunda, köy yönetiminin başında olan muhtarın göreceği devlet işleri de sayılmıştır:

- Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak (asayiş korumak),
- Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebler görülürse hemen yakın karakola haber vermek,
- Köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak,
- Köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek.

Muhtarın göreceği devlet işlerine bakıldığında, bunların çoğunlukla kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması yani iç güvenlik hizmetiyle ilgili olduğu görülmektedir. Köyde kamu düzenini ve güvenliğini sağlamada ilk kademeyi, köylünün mecburi işlerinden birisi olan korucu sistemi oluşturmaktadır.

442 Sayılı Köy Kanunu kapsamında üç çeşit korucu bulunmaktadır: köy korucusu, gönüllü köy korucusu, geçici köy korucusu. Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için ihtiyar meclisi tarafından tutulan köy korucuları, muhtarın teklifi ve kaymakamın emriyle işe başlamaktadırlar. Köy muhtarının emri altında olan korucular, silahlıdır ve onlara karşı gelenler Jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler. Gönüllü köy korucuları mahsul zamanlarındaki muhtemel yağmayı önlemek için eli silah tutan yeteri kadar köylü arasından muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından seçilerek kaymakamın izniyle geçici süreyle görevlendirilen kişilerden oluşmaktadır. Geçici köy koruculuğu sistemi ise, artan terör olaylarına bağlı olarak 1985 yılında yapılan kanun değişikliği ile uygulanmaya başlamıştır. 442 Sayılı Kanuna göre:¹⁵

“Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her

¹⁴ Polis ve jandarma arasında yapılan görevler ayrılığı, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde uygulamaya konulan güvenlik sektörü reformlarının da bileşenlerinden bir tanesini oluşturmaktadır. Bkz. OECD (2005; 2007).

¹⁵ Bkz. 442 Sayılı Köy Kanunu Md. 74.

ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar geçici köy korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir.”

Geçici köy koruculuğu uygulamasına ilişkin giderler, İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanırken ödemeleri il valilikleri tarafından yapılmaktadır. Geçici köy korucularının yetki ve sorumlulukları ile silah ve kıyafetlerinin cinsi ve her türlü özlük haklarına ilişkin düzenleme İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bu anlamda, diğer köy korucularına nazaran geçici köy koruculuğu sisteminde merkez teşkilatında bir otorite yoğunlaşması mevcuttur. Bu durum aynı zamanda, bir yerel yönetim biçimi olan köy tüzelkişiliğinin üzerinde merkezi idarenin belirleyici olduğu ve merkezi idare (Vali-İçişleri Bakanlığı-Bakanlar Kurulu) lehine bir merkezileşme öngörüldüğü durumlardan birisidir.

6360 Sayılı Kanun kapsamında köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi sonucunda, köy koruculuğu uygulamasının da bu illerin köylerinde kendiliğinden tamamen kalkması söz konusu olacaktı. 6360 Sayılı Kanun’da “Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18.3.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması hâlinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir.” şeklinde bir düzenleme yapılarak gönüllü ve geçici köy koruculuğu uygulamasının devam ettirilmesine karar verilmiştir. Bununla birlikte, muhtarın teklifi ve kaymakamın emriyle göreve başlayan ve muhtarın emrinde görev yapan köy korucularının devam edip etmeyeceği ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Buradan, köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunda bu koruculuk uygulamasına son verildiği anlaşılmaktadır.¹⁶

Köylerin tüzelkişiliğine son verilmesi, aynı zamanda, polisin görev sahası dışında kalan özellikle köylerdeki jandarma teşkilatlarının kaldırılması anlamına gelmektedir. Çünkü polis, belediye sınırları içerisindeki yerleşim yerlerinde kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanmasından sorumludur. Bu köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte görev sahasının jandarma teşkilatından emniyet teşkilatına devredilmesi söz konusudur. Bu durum, daha önce de bahsedildiği gibi jandarma teşkilatının yetkili ve sorumlu olduğu mekân ve nüfusu azaltırken emniyet teşkilatının yetkili ve sorumlu olduğu mekân ve nüfusu artırmaktadır. 6360 Sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi kurulma şartının nüfus ölçütüne bağlanması nedeniyle, nüfusu 750 bini geçen iller arttıkça jandarma teşkilatının yetkili ve sorumlu olduğu alanın daha azalacağı, bunun karşılığında ise emniyet teşkilatının yetkili ve sorumlu olduğu alanın da artacağı beklenmelidir.

6638 Sayılı Kanunun “belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir.” hükmü, jandarma ve Emniyet teşkilatı arasındaki bu devir teslim için bir geçiş süresi öngörüldüğünü göstermektedir. Zira herhangi bir yerde taşra teşkilatının oluşturulması için belirli süreye ihtiyaç vardır. Bu süreç öncelikle,

¹⁶ Bu tip korucunun kaldırılması neticesinde ortaya çıkan ihtiyacın çarşı ve mahalle bekçileri ile giderilmeye çalışıldığını ya da çalışılacağını söylemek mümkündür. Özellikle, başta Şırnak, Diyarbakır, Hakkâri, Şanlıurfa ve Mardin illerinde olmak üzere başlatılan çarşı ve mahalle bekçisi teminine ilişkin çalışmalar buna işaret etmektedir. Bkz. <http://www.milliyet.com.tr/5-ilde-2-bin-394-bekci-alinacak-gundem-2223550/>

gerekli personelin temini, mal ve hizmet alımlarının planlanması, doküman devir teslimi, bölgenin tanınması gibi başa çıkılması gereken örgütsel ihtiyaçların gerçekleştirilme düzeyine bağlıdır.

Büyükşehirlerde 6360 Sayılı Kanun kapsamında gönüllü ve geçici köy koruculuğu uygulamasının devamının öngörülmesi aynı zamanda, mahalle statüsüne geçirilen ve böylece emniyet teşkilatının yetki ve sorumluluk alanına giren yerlerde korucuların Jandarma ile olan bağlantısının emniyet teşkilatına devredilmesini gerektirmektedir. Ancak bununla ilgili düzenleme henüz yapılmamıştır. Ayrıca, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından köylü içerisinde görevlendirilen gönüllü köy korucularının mahalle statüsünde nasıl görevlendirileceği ve bunların masraflarının da nasıl karşılanacağına ilişkin bir düzenleme de henüz mevcut değildir. Bu durum, mahalle statüsüne sahip olarak Emniyet teşkilatının yetki ve sorumluluk alanına giren yerleşim yerlerinde iç güvenlik hizmetinin sonumu konusunda bu durumu açıklığa kavuşturacak bir düzenleme yapılmasını gerektirmektedir.

Köylerin mahalle statüsüne geçirilmesiyle birlikte, bu yerlerdeki kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması bağlamında da merkezi idare lehine bir otorite yoğunlaşmasının ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Çünkü doğrudan muhtar tarafından göreve başlatılan ve masrafları köylüler tarafından karşılanan korucu uygulamasına son verilerek sadece mülki idare amirlerinin ve İçişleri Bakanlığının izin, onay ve talimatına bağlı olarak görev yapabilen gönüllü ve geçici köy koruculuğu uygulaması muhafaza edilmiştir. Belediye örgütlenmesini bir birimi olan mahallede iç güvenliğin sağlanmasında polis yanında, Jandarma, gönüllü ve geçici köy koruculuğu uygulaması birlikte varlık gösterecektir.

2.7. Göç İdaresi Açısından İnceleme

Göç sorunu, Türkiye’de Nisan 2013 ayında 6458 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan düzenlemeyle iç güvenlik kapsamına alınan bir politika alanı olmuştur. 6458 Sayılı Kanun kapsamında göç sorununa ilişkin yetki ve sorumluluklar belirlenirken göç ile ilgili kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü “merkez”, “taşra” ve “yurt dışı” teşkilatlarına sahiptir. Genel Müdürlüğün taşra teşkilatını İl Göç İdaresi Müdürlükleri ile İlçe Göç İdaresi Müdürlükleri oluşturmaktadır.

6360 Sayılı Kanun kapsamında illerde öngörülen idari değişikliklerin (Tablo-2) göç işleri çerçevesinde incelenebilmesi için iki olguya daha bakılmalıdır. Birincisi, göç işleri ile iç güvenlik arasında kurulan ilişkidir. Diğer ise, göç işlerine ilişkin kamu hizmetinin örgütlenmesinde merkez-taşra ve merkez-yerel ilişkilerinin nasıl oluşturulduğudur.

Göç idaresi konusunda üzerinde en çok durulan kavramın “kamu düzeni ve güvenliği” olduğu söylenebilir. Yabancıların vize işlemleri, Türkiye’ye girişi, geçici ya da sürekli ikamet, ikametlerinin iptali, çıkışları ve sınır dışı edilmelerinde kamu düzeni ve güvenliği, ana ölçüt ya da ön koşul niteliğindedir. Hatta diğer ölçüt ya da koşulların da bunun çevresinde toplandığı ileri sürülebilir. Bu durum özellikle kendi ülkesindeki güvenliksiz ortam nedeniyle zorunlu göç eden ve/veya yasa dışı yollarla Türkiye’ye giriş yapan yabancıların Türkiye’ye girişi, ülkede kalışı ve ülkeden çıkışında öne çıkmaktadır. Buradan, göç hizmetlerinin yürütülmesinde kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili olan konularda illerde iç güvenlik teşkilatlarının yetki ve sorumluluk sahibi olduğu sonucuna ulaşılır.

İllerde, göç işleri kapsamında yabancılara ilişkin işlemleri yerine getirmekten valilik sorumludur. Valiliğin iç güvenlik birimleri ile olan ilişki biçimleri aşağıda belirtilmiştir:

- Valilik, kamu düzeni ve güvenliği açısından tehlike oluşturan kaçak durumundaki yabancılar hakkında idari gözetim kararı verebilir. İdari gözetim için kaçak durumundaki yabancılar, kolluk birimleri tarafından yakalanarak valiliğe bildirilir.

- Sınır vizesi, sınır kapılarının bağlı olduğu valiliklerce verilir. Valilik bu yetkisini sınırda görevli kolluk birimine devredebilir.

- İdari para cezaları, valilik veya kolluk birimlerince uygulanır.

Bunların yanı sıra, başta düzensiz göç eden yabancılar olmak üzere ikamet edilen her türlü sığınma, barınma yerleri ile kabul ve geri gönderme merkezlerinin güvenliği de iç güvenlik birimleri tarafından sağlanmaktadır. Sığınma, barınma, geri gönderme, kabul yerlerinin şehir merkezleri dışında kırsal alanlarda oldukları göz önünde bulundurulduğunda, 6360 Sayılı Kanun kapsamında tüzel kişilikleri kaldırılarak büyükşehirre dönüştürülen illerde bu tür yerlerin güvenliğinin öncelikli olarak Emniyet teşkilatı tarafından sağlanması; bunun yanı sıra bu tür yerler için polis ve jandarma arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının düzenlenmesi gerektiği de açıktır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, başta Emniyet Genel Müdürlüğü ile Dışişleri Bakanlığı olmak üzere çeşitli Bakanlıkların merkez ve taşrada yerine getirdiği işlerin bir kısmını bünyesinde toplamış; 81 il ve 148 ilçede taşra teşkilatlanmasını planlamıştır (www.goc.gov.tr, 28.01.2016). İl ve ilçelerde göç idaresi birimlerinin kurulmasında büyükşehir ayrımı yapılmamıştır. İllerde göç işlemlerinin tamamında valilik yetkili kılınarak göç işlemlerinin yetki genişliği çerçevesinde yerine getirmesi hedeflenmiştir. Bu durum, özellikle düzensiz göç durumunda olan yabancıların zorunlu ikametlerinde giderlerin merkezi yönetim bütçesinden (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü) karşılanması öngörüldüğünden, beledi hizmetler için merkezi yönetim bütçesinden doğrudan belediyelere ve büyükşehir belediyelerine kaynak aktarımı söz konusu olmaktadır.¹⁷ 6360 Sayılı Kanun kapsamında büyükşehir sistemi uygulanan illerde kaynak aktarımı da, beledi hizmetleri il genelinde sunmakla yükümlü olan büyükşehir belediyelerine olacaktır.

Ayrıca, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatı, göç eden yabancıların toplumsal uyumunun sağlanması konusunda yabancılara yönelik işlerinde, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir. 6360 Sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi sistemine geçilen yerlerde bu faaliyetlerde yer alacak yerel yönetim birimi büyükşehir belediyeleri olacaktır. Bu anlamda, göç işleri konusunda öneri ve katkı sağlayacak başlıca yerel yönetim birimi büyükşehir belediyeleri olacaktır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün iç güvenlik örgütlenmesiyle ilişkisi, düzensiz göç meselesine ilişkindir. Belirli bir ilde ikamete zorlama, idari gözetim, sınır dışı etme, yakalamam gibi işlemler düzensiz göç kapsamında iç güvenlik örgütleri tarafından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü adına yerine getirilen işlemlerdir. Düzensiz göçe ilişkin işlemler, illerde valilik üzerinden kolluk (iç güvenlik) birimlerince yerine getirilmektedir. Zira düzensiz göç, kamu düzeni ve güvenliği açısından başlıca sorun alanlarından birisi olarak Türk kamu yönetiminde yerini almıştır.

¹⁷ Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında 179.890.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Bu ödeneğin 34.400.000,00 TL'lik kısmı İl Sığınma Evleri ile Geri Gönderme, Kabul ve Sığınma Merkezlerinin yapılandırılması için ayrılmıştır. Bkz. http://www.goc.gov.tr/icerik/butce/_308_4606 (Erişim: 28.01.2016).

Burada merkez teşkilatı, merkez-taşra ve merkez-yerel ilişkileri bağlamında üzerinde durulması gereken öncelikli konu, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün, görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkili olmasıdır. Ayrıca Genel Müdürlüğün göç işleri konusundaki her tür bilgi ve belge talebi, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından geciktirilmeden yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu iki yetki ve sorumluluk alanı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve dolayısıyla İçişleri Bakanlığı açısından belirli bir kamu hizmeti alanında hem merkezi idare içerisinde hem de yerel yönetimler karşısında güç yoğunlaşması anlamına gelmektedir.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, göç işleri konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk illerde İl ve İlçe Göç İdaresi Müdürlükleri tarafından yerine getirilmektedir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ise, yine İçişleri Bakanlığı adına illerde başta yatırım ve ödeneklerin kullanımı olmak üzere kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda nispeten güçlü bir kamu örgütü olarak öne çıkmıştır. Burada, İçişleri Bakanlığının bu iki biriminin taşradaki yetki ve sorumluluklarının birbirlerine göre nasıl olacağı konusu muhtemel bir çatışma alanı oluşturmaktadır.

2.8. İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Açısından İnceleme

Türkiye’de iç güvenliğin, asayişin ve kamu düzeninin sağlanmasından İçişleri Bakanlığı sorumludur. İçişleri Bakanlığı, kendisine bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare ederek ülkenin iç güvenliğini, asayişini ve kamu düzenini sağlamaya çalışmaktadır. Bunun yanı sıra, İçişleri Bakanlığı, ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan ilişkilerini düzenleme görevine de sahiptir. 2012 yılından itibaren 6360 ve 6638 Sayılı Kanunlar kapsamında yapılan değişiklikler konusunda öne çıkan Bakanlık İçişleri Bakanlığı olmuştur. Zira hem iç güvenlik, asayiş ve kamu düzeninden hem de illerin genel idaresinden sorumlu olan İçişleri Bakanlığı bu iki Kanun’da da merkezi bir konuma sahiptir.

Öncelikle, 6360 Sayılı Kanun kapsamında il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte büyükşehir belediye sisteminin uygulandığı illerde valilere bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun içerisinde şöyle düzenlenmiştir:¹⁸

“Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, (...) gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, (...) ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.”

Bu başkanlıklar yapısal ve işlevsel olarak üzerinde durulması gereken bir örgütlenme biçimi olarak öne çıkmaktadır. Başkanlıkların kuruluş amacına bakıldığında, taşra teşkilatına ilişkin önemli yönetsel işlevler üstlendikleri görülmektedir. İllerde bakanlıkların taşra teşkilatı valinin emrinde görev

¹⁸ Bkz. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Md. 28/A.

yapmakla birlikte, Bakanlıkların ilçe teşkilatlarına ilişkin konularda da doğrudan valiye verilen bir yetki alanı söz konusudur. Dolayısıyla il genel idaresinde vali lehinde bir otorite yoğunlaşması ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Adına göre temelde “yatırımlar” ile ilgili izleme ve koordinasyon işlevlerini yerine getirmesi öngörülen başkanlıkların, “Bakanlıkların taşradaki ödeneklerinin yönetimi”, “adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu” konularında doğrudan işlev üstlendiği görülmektedir. Dolayısıyla sadece yatırımlar değil aynı zamanda taşra teşkilatının verdiği kamu hizmetleri de bu kapsamda görülmektedir. İç güvenlik hizmetini illerde sağlayan jandarma ve emniyet Teşkilatı bu düzenlemeden muaf tutulmamıştır. Dolayısıyla, il ve ilçe Jandarma ve Emniyet teşkilatlarının hem yatırım maksatlı ödeneklerinin kullanımı hem de iç güvenlik hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları tarafından kontrol edilerek İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlığa rapor edilecektir. Burada, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları vasıtasıyla iç güvenlik teşkilatlarının taşradaki faaliyetleri üzerinde daha yoğun bir sivil gözetim/kontrol yapısının tesis edildiği görülmektedir.¹⁹

Bu durum, Mart 2015 ayında yürürlüğe giren 6638 Sayılı Kanun ile birlikte değerlendirilmelidir. 6638 Sayılı Kanunla jandarma ve emniyet mevzuatında yapılan değişiklikler kapsamında; Jandarmanın il ve ilçe personelinin atanması, yer değiştirmesi, geçici görevlendirilmesi, değerlendirilmesi ve askeri nitelikli olmayan görevleri sebebiyle suç isnadı durumunda görevden uzaklaştırılması yetkileri Türk Silahlı Kuvvetleri/Jandarma Genel Komutanlığından alınarak İçişleri Bakanına verilmiştir. Ayrıca, il ve ilçe jandarma komutanlıklarındaki personel (Komutan hariç) valiler tarafından görevden uzaklaştırılabilecektir.

Bunun yanı sıra, özellikle merkezden, yani çeşitli bakanlıklardan taşra teşkilatına gönderilen ödenek işlemlerinde İçişleri Bakanlığının belirleyici bir konuma getirilmesi, taşra teşkilatının tüm mali işlerinin Başkanlıklar üzerinden İçişleri Bakanlığı tarafından kontrol edileceği ve bu anlamda İçişleri Bakanlığında diğer bakanlıkların aleyhine önemli derecede bir otorite yoğunlaşması ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca, taşra teşkilatının taşıt alımı, bakım ve onarımı, büro ihtiyaçları, mülki idare amirlerinin konutlarının yapım, bakım ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin harcamaların Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca yapılması İçişleri Bakanlığında bir otorite yoğunlaşmasına işaret etmektedir. Genel olarak idareye bakıldığında, diğer bakanlıkların taşradaki faaliyetlerinin kontrolünün iç güvenlik, asayiş ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu olan İçişleri Bakanlığına verilmesi, taşra yönetimi ya da il genel idaresinde güvenlik odaklı bir bakış açısının ortaya çıktığını göstermektedir.

¹⁹ Bunun yanı sıra, Türkiye’de Aralık 2008-Mayıs 2010 ve Temmuz 2012-2014 olmak üzere iki aşamada “Türkiye’de İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi” adlı proje uygulamaya konulmuştur. İçişleri Bakanlığı (İller İdaresi Genel Müdürlüğü) tarafından yürütülen projenin finansmanını Avrupa Birliği Komisyonu sağlarken, teknik desteğini ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) vermiştir. Projenin temel amaçlarından birisi de “İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların iç güvenlik birimleri üzerindeki denetim yetkisinin geliştirilmesi” şeklinde ifade edilmiştir. Proje kapsamında halen bir taraftan kapsayıcı ve bütüncül bir İç Güvenlik Yasası hazırlığı yapılırken diğer taraftan Yerel Güvenlik Kurulları adı altında illerde yönetim esasına dayalı güvenlik komisyonlarının oluşturulması çalışmaları sürmektedir. Proje hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.sivilgozetim.org.tr/Pages/TR/anasayfa.html>; <http://www.illeridaresi.gov.tr/i-g-venlik-sekt-r-n-n-sivil-g-zetiminin-gelistirilmesi>, (04.04.2016).

Merkezileşme, otorite yoğunlaşması ve güvenlik odaklı yaklaşımın görülebileceği bir başka düzenleme ise, illerde taşra teşkilatının yetki ve sorumluluk alanındaki yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi halinde, ilgili taşra teşkilatının ödeneklerinin kesilerek İçişleri Bakanlığına ve/veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına aktarılması ve harcamaların bunlar tarafından yaptırılması imkânının sağlanmasıdır. Böylece, bütçeleri İçişleri Bakanlığı bünyesinde ama ayrı olan jandarma ve emniyet teşkilatlarının bütçelerinin kullanımı ve illerdeki harcamaları üzerinde doğrudan bir kontrol mekanizması oluşturulmaktadır. Jandarma ve emniyet teşkilatlarının yapması gereken bir yatırımı yapmaması ya da uygun yapmaması nedeniyle iç güvenlik hizmetlerinin aksadığının tespit edilmesi halinde, bu teşkilatların ödeneklerinin doğrudan İçişleri Bakanlığına ya da Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına aktarılması mümkündür. Burada bütçe üzerinden bir kontrol mekanizmasının oluştuğunu söylemek mümkündür.

2.8. İç Güvenlik Örgütlenmesindeki Değişimin Kavramsallaştırılması

Buraya kadar, 6360 Sayılı Kanun kapsamında öngörülen değişiklikler iç güvenlik örgütlenmesine yönelik yasal düzenlemeler ile birlikte bütüncül olarak incelenmiştir. Peki, inceleme çerçevesinde ortaya konulan değişim nasıl kavramsallaştırılabilir? Bunun için öncelikle, değişimi ortaya çıkaran olguların, bu olguların nedenlerinin (ya da Kanunlarda öngörülen yöntem ve araçların) ve sonuçların sistematik olarak gösterilmesi gerekmektedir. Böylece olgular ile kavramlar arasında ilişki kurulabilecek ve değişimin yönü belirlenebilecektir. 6360 Sayılı Kanun diğer Kanunlar ile birlikte ele alındığında illerde iç güvenlik örgütlenmesinde ortaya çıkan durumu Tablo 3'teki gibi kavramsallaştırarak ortaya koymak mümkündür.

Tablo 3. İllerde İç Güvenlik Örgütlenmesinde Ortaya Çıkan Değişimin Kavramsallaştırılması

Olgu	Neden	Sonuç
Merkezi idarede İçişleri Bakanlığında otorite yoğunlaşması	<ul style="list-style-type: none">• Bütüncül kontrol örgütlenmesi (YİKOB)• Bütçe üzerinden kontrol• Hizmet sunumunun etkinliği üzerinden kontrol• Göç işlerinde yetki ve sorumluluk bütünleşmesi	Merkezileşme
Mülki idarede otorite yoğunlaşması	<ul style="list-style-type: none">• Bütüncül kontrol örgütlenmesi (YİKOB)• Merkezi idare içerisinde yetki devri• Valinin yetki alanının genişlemesi	Merkezileşme
İç güvenlik örgütlenmesinin sivil gözetiminin artırılması	<ul style="list-style-type: none">• Doğrudan hiyerarşik kontrol• Hizmet sunumunun etkinliği üzerinden kontrol• Bütçe üzerinden kontrol• Emniyet ve jandarma görev alanı ayrımı	<ul style="list-style-type: none">• Sivil Kontrol/Gözetim• Performans esaslı
Jandarma teşkilatının yetki ve sorumluluk alanının mekânsal olarak daralması	Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ve kırsal alanın daralması	Küçülme
Emniyet teşkilatının yetki ve sorumluluk alanının mekânsal olarak genişlemesi	Belediye sınırlarının genişlemesi	Büyüme
Emniyet teşkilatının sorumluluk sahalarının jandarma teşkilatı sorumluluk sahası yapılabilmesi	Yetki ve sorumluluk sahasının tespitinde hizmet sunumu ölçütü	Hizmet sunumunda esneklik
Mahalli idarede (köy) iç güvenlik yetki ve sorumluluğunun azaltılması	<ul style="list-style-type: none">• Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucu, muhtarın “devlet işleri” kapsamındaki iç güvenlik yetki ve sorumluluklarının kaldırılması• Zorunlu korucu uygulamasının kaldırılması	Merkezileşme
Taşrada yatırım ödeneklerinin kullanımı ve hizmet sunumuna ilişkin sorunlarda bütçenin yaptırım mekanizması olarak kullanılması	<ul style="list-style-type: none">• Yatırım-iç güvenlik ilişkisi• Hizmet sunumu-iç güvenlik ilişkisi	Kalkınma-güvenlik ilişkisi

Tablo 3’te gösterilen değişim ve bu değişimin sebep ve sonuçları genel olarak merkezi idarede, merkezi idare içerisinde de sivil kesimde bir otorite yoğunlaşması ve merkezileşme eğilimi gösterirken emniyet teşkilatının jandarma teşkilatı karşısında da öne çıktığı bir iç güvenlik örgütlenmesinin kendisini gösterdiği söylenebilir. Merkez teşkilatında İçişleri Bakanlığında diğer bakanlıklara nazaran bir otorite yoğunlaşmasından da söz etmek mümkündür. İç güvenlik örgütlenmesi bağlamında, mülki idarede de bir otorite yoğunlaşması kendisini göstermektedir. Bu otorite yoğunlaşması, bir taraftan emniyet ve jandarma teşkilatlarının sivil kontrolünün güçlendirilmesi yoluyla sağlanırken diğer taraftan jandarma karşısında emniyet teşkilatı lehinde bir kapasite artışı oluşmaktadır. Bu durum, emniyet teşkilatı açısından bir büyüme, jandarma teşkilatı açısından da bir küçülmeye işaret etmektedir.

Her ne kadar merkezi idarenin bir birimi gibi faaliyet gösterse de, bir yerel yönetim birimi olan köyün iç güvenlik sağlanmasındaki rolü de zamanla ortadan kalkacaktır. Zira zorunlu köy koruculuğu uygulaması kaldırılırken köyün devlet işleri içerisinde yer alan güvenlik işlevi de mahalle statüsüne

geçilmesiyle birlikte ortadan kalkmış olmaktadır. Ayrıca, yatırım ve hizmet sunumu ile iç güvenlik arasında kurulan nedensellik ilişkisi dikkati çekmektedir. 2012-2015 dönemindeki yasal düzenlemelerle, Türkiye’de de kalkınma-güvenlik ilişkisinin politika düzeyinde kurulmaya başladığını söylemek mümkündür.²⁰ Burada, bütçenin bir kontrol mekanizması olarak kullanıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, yatırımlar ve hizmet sunumu ile iç güvenlik arasında kurulan ilişkinin kaynak bağımlılığı üzerinden sürekliliğinin sağlanmaya çalışılacağı anlaşılmaktadır.

6360 Sayılı Kanun kapsamında öngörülen değişikliklerin jandarma ve emniyet teşkilatları açısından ortaya çıkardığı küçülme ve büyüme ihtiyacının karşılanması için belirli bir zamana gereksinim duyulacağı açıktır. Bu sürede, iç güvenlik hizmeti sunumunda aksaklıkların önlenmesi için jandarma ve emniyet teşkilatları arasında görev paylaşımı yapılarak esneklik sağlanacağı anlaşılmaktadır. Temel olarak emniyet ve jandarma teşkilatları arasında mekânsal görev ayırımına dayanan mevcut iç güvenlik örgütlenmesi, büyükşehir sistemine tamamen geçişle birlikte kesin olarak sağlanabilecektir. Bu ayırım, aynı zamanda iç güvenlik örgütlerinin sivil kontrolünün sağlanmasında bir yöntem olarak kullanılmaktadır.

3. SONUÇ

İç güvenlik kavramı, bir ülkenin sınırları içerisinde kişilerin can ve mal güvenliğini, kamu düzenini ve güvenliğini, asayişi ve emniyeti sağlamayı ifade etmektedir. Bu yönüyle, iç güvenlik devlet aygıtlarının vazgeçilmez işlevlerinden birisidir. Diğer kamu hizmet ve işlevlerinde olduğu gibi, iç güvenlik hizmetleri de merkez ve taşra ölçeklerinde örgütlenmektedir. Türkiye’de iç güvenlik örgütlenmesi de merkez ve taşra teşkilatlarına sahiptir. Merkez teşkilatı içerisinde bakanlık ve bağlı kuruluşlarından oluşan iç güvenlik örgütlenmesi, taşrada il genel idaresi içerisinde kendi teşkilatına sahip olarak faaliyet göstermektedir.

Türkiye’de iç güvenlikten sorumlu merkez teşkilatını İçişleri Bakanlığı oluştururken taşra teşkilatı İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşları tarafından oluşturulmaktadır. Türkiye’de Aralık 2012 ayında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun, mahalli idare alanında köklü değişimler ortaya çıkarmıştır. Temelde bir yerel yönetim yasası olmakla birlikte, idarenin örgütlenme ilkeleri, merkezileşme-yerelleşme, merkezi idare-yerel idare, yetki ve sorumluluk alanları bağlamında değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda, incelenmesi gereken alanlardan birisini de illerde iç güvenlik hizmetlerinin örgütlenmesi oluşturmaktadır.

6360 Sayılı Kanunun illerde iç güvenlik örgütlenmesine yönelik yapısal ve işlevsel etkisinin incelenmeye çalışıldığı bu çalışmada, öncelikle Kanunun yasalaşma sürecinde iç güvenlik hizmeti ve örgütlenmesiyle ilgili olarak dile getirilen söylem incelenmiştir. Daha sonra ise, 6360 Sayılı Kanunla birlikte Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen temel idari değişiklikler ortaya konulmuştur. Sonraki aşamada ise, 6360 Sayılı Kanun kapsamında yapılan idari değişiklikler, 2012-2015 dönemine ilişkin

²⁰ Kalkınma ile güvenlik arasında kurulan olumlu yöndeki nedensellik ilişkisine göre, kalkınma ve güvenlik birbirinin ön koşuludur. Bu yaklaşım 1990’lı yıllardan itibaren uluslararası politika alanında ileri sürülen bir politika yaklaşımına dayanmaktadır. Bu politikaları açıklamak için “güvenlik-kalkınma bağı (security-development nexus)” ya da “insani güvenlik (human security)” kavramları kullanılmaktadır. İnsani güvenlik kavramı ile güvenlik-kalkınma bağı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. UNDP (1994); Stern ve Öjendal (2010).

olarak 3201, 5442, 2803, 2559, 6638, 6458 ve 442 Sayılı Kanunlar ile birlikte bütüncül ve karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Belediye sınırları içerisinde olması nedeniyle emniyet teşkilatının sorumluluk sahası olan yerleşim yerlerinin, hizmet gerekleri bakımından jandarma teşkilatının sorumluluk sahası olarak tespit edilebilmesi imkânı getirilmiştir. Bu düzenleme, 2803 Sayılı Kanun kapsamında yetersiz kalmaları nedeniyle, emniyet ve jandarmanın birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilmesinden farklı bir durumdur. 6638 Sayılı Kanun kapsamında öngörülen düzenlemenin sürekli nitelikte olması nedeniyle, büyükşehir belediyesi statüsü elde eden ya da edecek olan illerde, bu uygulamanın nasıl olacağı yani Jandarma teşkilatının yetki ve sorumluluk alanları, diğer kurum ve kuruluşlarla yatay ve dikey ilişkileri yönetmelik seviyesinde düzenlenmelidir.

Bunun yanı sıra, kentsel mekânların ve nüfusun artışı emniyet teşkilatının yetkili ve sorumlu olduğu nüfusu ve coğrafyayı genişletmektedir. Yetki ve sorumluluk kapsamında ortaya çıkan bu genişleme, fiziksel olarak (personel, bina, malzeme ve teçhizat vb.) daha büyük bir emniyet teşkilatı ihtiyacı ortaya çıkaracaktır. Bu ihtiyacın karşılanmasında, polis yanında daha fazla sayıda çarşı ve mahalle bekçisi istihdamı ortaya çıkabilecektir. Belediye sistemi ile büyükşehir belediye sisteminin birlikte yer aldığı mevcut durumda, ölçüğe göre farklı güvenlik örgütlenmelerinin de ortaya çıkacağı ileri sürülebilir. Büyükşehir olan illerde emniyet teşkilatının ağırlıklı ve belirleyici olduğu bir güvenlik örgütlenmesi gelişirken, diğer illerde emniyet ve jandarma teşkilatlarının bir arada bulunduğu ve bunlar arasında görev paylaşımına dayalı bir örgütlenme devam edecektir.

Büyükşehir sistemi, otoritenin büyükşehirlerde merkezileşmesine dayanmaktadır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları üzerinden mülki idareye ve İçişleri Bakanlığına verilen kontrol ve gözetim yetkisinin arttığı göz önünde bulundurulursa, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bu kontrol ilişkisi doğrudan büyükşehir belediye yönetimi üzerinden kurulacaktır. İl sınırları içerisinde kontrol ve gözetimin belediye yönetimleri, il özel idareleri ve köy muhtarlıkları üzerinden ayrı ayrı kurulması yerine sadece bir yerel yönetim otoritesinin kontrol edilmesiyle yerel hizmet sunumunun kontrolünün sağlanacağı anlaşılmaktadır. Hizmet sunumu ile iç güvenlik arasındaki kurulan nedensellik ilişkisi de dikkate alınırsa, büyükşehir belediye yönetimlerinin yetkili oldukları il sınırları içerisinde iç güvenlik gereğiyle ilave bir kontrol mekanizması kurulmuş olmaktadır.

6360 Sayılı Kanunla birlikte, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi sonucunda, iç güvenlik hizmetinin sunumu ve örgütlenmesinde mülki idare ile yerel idare arasında eşgüdüm alanı genişlemiş olmaktadır. Bir başka deyişle, büyükşehir belediye sistemine geçilen illerde ilçe iç güvenlik örgütlenmelerinin eşgüdüm sağlayacağı yerel yönetim birimi ilçe belediyesi yerine il büyükşehir belediyesi olacaktır. Zira büyükşehir belediye sistemi uygulanan illerde başat yerel otorite büyükşehir belediyeleridir. Bundan sonra planlama, hizmet sunumu ve kaynak kullanımına büyükşehir yönetimleri karar vereceğinden, ilin geneline ilişkin iç güvenlik hizmeti sunumuna yönelik eşgüdüm öncelikle valilik ile büyükşehir arasında sağlanacaktır. Bu durumda, iç güvenlik hizmeti sunumunda kaymakamlık ile ilçe belediyeleri arasındaki eşgüdümün nasıl sağlanacağı da valilik ve büyükşehir planlama süreçlerinde göz önünde bulundurulacaktır.

6360 Sayılı Kanun ve iç güvenlik örgütlenmesine ilişkin yasal düzenlemeler birlikte düşünüldüğünde, iç güvenlik örgütlenmesine ilişkin ilave düzenlemelerin de yapılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Öncelikle, mahalle statüsüne sahip olarak emniyet teşkilatının yetki ve sorumluluk alanına giren yerleşim yerlerinde gönüllü ve geçici köy korucuları ile polis arasındaki ilişkiyi açıklığa kavuşturacak bir düzenleme yapılmalıdır. Bu düzenlemede, bir taraftan korucular ile polis arasındaki ilişkileri diğer taraftan belediye sınırları içerisinde korucuların başta silah kullanma olmak üzere yetki ve sorumlulukları belirtilmelidir. Ayrıca, illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının yatırım ve hizmetler bağlamında jandarma ve emniyet teşkilatı ile olan ilişkilerinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

İllerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının yatırımlar, ödeneklerin kullanımı ve iç güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında jandarma ve emniyet teşkilatı ile olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve böylece kurumlar arası ilişkilerin idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bütünlüğü çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının yatırımlar, ödeneklerin kullanımı ve göç hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında İl ve İlçe Göç İdaresi Müdürlükleri ile yetki, sorumluluk, bilgi ve belge talebi gibi konularda ortaya çıkabilecek muhtemel çatışma alanlarını ortadan kaldıracak düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak; 6360 Sayılı Kanun, temelde bir yerel yönetim yasası olmakla birlikte merkezi idarenin iç güvenlik hizmeti örgütlenmesi ve sunumunu da etkilemiştir. 6360 Sayılı Kanuna iç güvenlik bağlamında bakıldığında; genel olarak merkezi idarede iç güvenlik hizmetinin örgütlenmesi ve sunumunda bir merkezileşme kendisini göstermektedir. Bu merkezileşme sadece güvenlik hizmetlerinde değil, diğer kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve sunumunda da güvenlik ölçütünün (kamu düzeni ve güvenliği) yatırım, hizmet sunumu, bütçe ve sivil gözetim bağlamında tesis edildiği bir duruma işaret etmektedir. Bundan sonra yapılacak çalışmalarda, güvenlik-kalkınma ilişkisinin merkezi ve yerel idarelerde nasıl oluşturulduğunu daha ayrıntılı olarak incelemek mümkündür.

4. KAYNAKLAR

- Akyüz, Bilal (2015), “Türkiye’de İç Güvenlik Algısının Değiştirilmesi: İç Güvenlik Teşkilatı’na Yönelik Yeni Yapılanma Modeli”, Savunma Bilimleri Dergisi, Cilt.14, Sayı.1, (65-87).
- Apan, Ahmet (2016), “Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 25, Sayı 1, (1-24).
- Bal, Mehmet Ali (2003), Modern Devlet ve Güvenlik, IQ Yayıncılık, İstanbul.
- Bekdemir, Ünsal-Kocaman, Sinan-Polat, Suat (2014), “Yeni Büyükşehir Yasası Sonrasında Türkiye’de Şehir Nüfusu ve Yerleşmeleri”, Doğu Coğrafya Dergisi, Cilt. 19, Sayı. 32, (277-297).
- Brodeur, Jean-Paul-Gill, Peter-Töllborg, Dennis (2016), Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe, Ashgate Publishing, USA.
- Çelikyay, Hicran (2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, Sayı: 101, SETA, İstanbul.
- Çınar, Bekir (1997), Devlet Güvenliği İstihbarat ve Terör, SAM Yayınları, Ankara.

- Çiner, Can Umut-Karakaya, Oral (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 68, No. 2, (63-93).
- Drent, Margriet-Dinnissen, Rosa-Van Ginkel, Bibi-Hogeboom, Hans-Homan, Kees (2014), *The Relationship Between External and Internal Security*, Clingendael, Netherlands.
- European Union (2010), *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*, Belgium.
- Hobbes, Thomas (1651), *Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill*, Green Dragon in St. Pauls Church-yard, London.
- Hobbes, Thomas (2013), *Leviathan*, Çev. Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- İzci, Ferit-Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt. 18, Sayı. 1, (117-152).
- Krause, Keith-Williams, Michael C. (1996), “Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods”, *Mershon International Security Studies*, Vol.40, No.2, (229-254).
- Mitsigelas, Valsamis-Monar, Jörg-Rees, Wyn (2003), *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, Palgrave Mcmillan, New York.
- OECD (2005), *Security System Reform and Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, OECD, Paris.
- Owen, Taylor (2004), “Human Security-Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Proposal for a Threshold-Based Definition”, *Security Dialogue*, Vol.35, No.3, (373-387).
- Pufendorf, Samuel (1995), *The Political Writings of Samuel Pufendorf*, Der. Carig L. Carr, Oxford University Press, Oxford.
- Stern, Maria-Öjendal, Joakim (2010), “Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?”, *Security Dialogue*, Vol.41, No.1, (5-30).
- TBMM (2012), *Tutanak Dergisi*, Cilt: 5, Dönem: 24, Yasama Yılı: 3, 18’inci Birleşim, 08 Kasım 2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil3/bas/b018m.htm> (22.11.2015).
- TBMM (2012), *Tutanak Dergisi*, Cilt: 5, Dönem: 24, Yasama Yılı: 3, 19’uncu Birleşim, 09 Kasım 2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil3/bas/b019m.htm> (22.11.2015).
- Türkiye Belediyeler Birliği (2014), *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber*, Ankara.
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, Newyork.
- Yıldırım, Uğur-Gül, Zehra-Akın, Soner (2015), “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 10, Sayı. 2, (205-229).
- Yılmaz, Sefer (2012), “Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 21, No. 3, (17-40).

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi",
Ankara Barosu Dergisi, Cilt. 72, Sayı. 2014/2, (91-116).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=108037
(22.11.2015).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=111710
(22.11.2015).

<http://www.mevzuat.gov.tr> (22.11.2015).

<http://www.sivilgozetim.org.tr/Pages/TR/asama1.html> (06.02.2016).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=108037
(22.11.2015).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=111710
(22.11.2015).

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil3/bas/b019m.htm> (22.11.2015).

http://www.goc.gov.tr/icerik6/hakkimizda_308_308_309_icerik (28.01.2016).

http://www.goc.gov.tr/icerik/butce/_308_4606 (28.01.2016).

<http://www.milliyet.com.tr/5-ilde-2-bin-394-bekci-alinacak-gundem-2223550/> (08.04.2016).

<http://www.sivilgozetim.org.tr/Pages/TR/anasayfa.html> (04.04.2016).

<http://www.illeridaresi.gov.tr/i-g-venlik-sekt-r-n-n-sivil-g-zetiminin-gelistirilmesi> (04.04.2016).