

EMNİYET HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA DÜALİST YAPI SORUNSALI: ADLİ VE İDARİ KOLLUK ¹

THE PROBLEM OF A DUALIST STRUCTURE IN THE PROVISION OF SECURITY SERVICES: JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE LAW

Nizamettin Aydın², Tahir Demir³

¹Bu çalışma Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Tahir DEMİR tarafından, Dr. Öğr. Üyesi Nizamettin AYDIN yönetiminde hazırlanan “Emniyet Hizmetlerinin Sunumunda Düalist Yapı Sorunsalı: Adli ve İdari Kolluk” isimli yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

²Dr. Öğretim Üyesi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri ABD., nizamettinaydin@hotmail.com, Orcid Id: 0000-0001-9928-7571

³Bilim Uzmanı, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD Doktora Programı Öğrencisi, td4363@gmail.com, Orcid Id:0000-0002-5196-9343

MAKALE BİLGİSİ

Anahtar Kelimeler

*Kolluk Hizmetlerinde Etkinlik,
Adli Kolluk, İdari Kolluk, Polis*

Makale Geçmişi:

Geliş Tarihi: 14 Nisan 2022

Kabul Tarihi: 15 Haziran 2022

ÖZET

Güvenlik ihtiyacı, bireylerin ve toplumların temel ihtiyaçlarının başında gelmektedir. Bireyler kendilerini, doğadan, insanlardan ve yeryüzündeki diğer canlılardan koruma ihtiyacı hissetmektedir. Bu ihtiyaç, devlet tüzel kişiliğinin ortaya çıkmasındaki ana etkenlerden biri olmuştur. İnsan ırkı göçebe hayatı bırakarak yerleşik hayata geçtiğinde toplu yaşam alanlarında güvenliğin sağlanması sorunu baş göstermiştir. Bu sorun, kolluk teşkilatlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kolluk personeli yalnızca suç ve suçlu ile mücadelede değil toplum hayatının her noktasında adaleti sağlamak amacıyla görev yapmaktadır. Türkiye’de adli ve idari kolluk hizmetleri aynı birim ve personeller tarafından yerine getirilmektedir. Farklı yönetim mercilerinin altında farklı hukuksal düzenlemelere dayanarak farklı şekillerde yürütülen görevlerin aynı kolluk personelinin şahsında birleşmesi gerek kuvvetler ayrılığı ilkesine gerekse etkin hizmet sunma anlayışına aykırı olarak değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada Türkiye’de adli ve idari kolluk hizmetlerinin sunumunda var olduğu kabul edilen ikili yapı sorunsalı, genelde genel kolluk teşkilatları ve özelde Emniyet Genel Müdürlüğü üzerinden ele alınacaktır. Çalışma üç bölümden oluşacak; birinci bölümde kolluk hizmetleri kavramsal çerçevede ele alınacak, devlet ve kolluk ilişkisi irdelenecek ve kamu düzeni kavramı açıklanacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde mukayeseli hukuk bağlamında kolluk yapılanmaları ve Türkiye’de kolluk yapılanması ele alınacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye’de adli ve idari kolluk hizmetlerinin aynı birim ve personeller tarafından yürütülmesinden kaynaklandığı kabul edilen çeşitli etkiler tartışılacak ve çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır.

ARTICLE INFO

Keywords

Efficiency in Law Enforcement Services, Judicial Law Enforcement, Administrative Law Enforcement, Police

Article History:

Received: 14 April 2022

Accepted: 15 June 2022

ABSTRACT

The need for security is one of the basic needs of individuals and societies. Individuals feel the need to protect themselves from nature, people and other living things on earth. This need has been one of the main factors in the emergence of state legal personality. When the human race left the nomadic life and moved to a settled life, the problem of ensuring security in the collective living areas arose. This problem has led to the emergence of law enforcement agencies.

Law enforcement personnel work not only in the fight against crime and criminals, but also in order to ensure justice in every aspect of community life. In Turkey, judicial and administrative law enforcement services are carried out by the same unit and personnel. The unification of the duties carried out in different ways under different administrative authorities in the person of the same law enforcement personnel, based on different legal regulations, is considered contrary to both the principle of separation of powers and the understanding of providing effective service.

In this study, the problem of dual structure, which is accepted to exist in the provision of judicial and administrative law enforcement services in Turkey, will be handled through the general law enforcement agencies in general and the General Directorate of Security in particular. The study will consist of three parts, in the first part, law enforcement services will be discussed in the conceptual framework, the relationship between the state and law enforcement will be examined and the concept of public order will be explained. In the second part of the study, law enforcement structures in the context of comparative law and law enforcement structure in Turkey will be discussed. In the third part of the study, various effects that are considered to be caused by the execution of judicial and administrative law enforcement services by the same units and personnel in Turkey will be discussed and solution proposals will be tried to be presented.

Güvenlik ihtiyacı, bireylerin ve toplumların temel ihtiyaçlarının başında gelmektedir. Maslow tarafından alanyazına kazandırılan ihtiyaçlar hiyerarşisinin ilk sırasında bireylerin temel fizyolojik ihtiyaçları, ikinci sırada ise güvenlik ihtiyacı yer almaktadır. Bireyler kendilerini, doğadan, insanlardan ve yeryüzündeki diğer canlılardan koruma ihtiyacı hissetmektedir. Bu ihtiyaç devlet tüzel kişiliğinin ortaya çıkmasındaki ana etkenlerden biri olmuştur. Devletlerin ortaya çıkışında kolluk ve adalet hizmetlerinin etkisi yadsınamayacak düzeydedir. Bireyler arasındaki eşitsizlikler, adaletsizliklerin ve suç olgusunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Toplumsal adalet, devletlerin devamlılığının sağlanması noktasında oldukça önemli bir etkiye sahiptir. 1069-1070 yılları arasında kaleme alınmış olan Kutadgu Bilig’de devletin, adalet, ehliyet ve meşveret (danışma) esaslarının üzerine kurulduğu ve bu esaslardan birinin zayıf kalması halinde devletin yıkılma tehlikesi ile karşı karşıya kalacağı ifade edilmiştir. Yaklaşık bin yıl önce ifade edilen bu cümle, bugün dahi geçerliliğini en güçlü şekliyle korumaktadır. Yakın tarihte orta doğu devletlerinde başlayan ve birçok ülkede yönetimin el değişmesi ile sonuçlanan ve Arap Baharı olarak adlandırılan süreç, toplumsal adaleti sağlayamayan devletlerin uzun süre varlıklarını devam ettiremeyeceklerinin en önemli göstergesi niteliğindedir.

Suç olgusunun insanlık tarihi kadar eski olduğu kabul edilmektedir. Suç olgusunun varlığını devam ettirmesi, suç ile mücadele edecek kurumsal yapıların da devamlı bir şekilde varlık göstermesine neden olmaktadır. Kolluk teşkilatları şeklinde ortaya çıkan bu yapılar, genellikle belirli ülke toprakları üzerinde suç ile mücadelede görev almaktadır. Günümüzde varlığını devam ettiren her ülkede farklı isimlerle, farklı yönetim mercilerine bağlı olarak, farklı tür ve yöntemlerle de olsa bir kolluk teşkilatı bulunmaktadır. Sınır aşan suçlar olarak tanımlanan ve ülke sınırlarının dışına çıkabilen suç türlerinin ortaya çıkması, kolluk hizmetlerinde uluslararası alanda iş birliğini sağlamayı amaçlayan İnterpol ve Europol gibi kurulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu kuruluşlar, ulusal ülkelerin sınırlarını aşarak uluslararası alanda işlenen suçlarda kolluk teşkilatları arasında koordinasyon kurulması ve suç faillerinin yakalanarak adalet önüne çıkarılması gibi amaçlarla kurulmuştur.

Kolluk personeli yalnızca suç ve suçlu ile mücadelede değil toplum hayatının her noktasında adaleti sağlamak amacıyla görev yapmaktadır. Hayvan haklarından doğanın kirletilmesine, trafik hizmetlerinden yasaların uygulanmasına kadar hayatın her alanında yer alan kolluk personelinin kendisine verilen görevleri gereği gibi yapabilmesi, bu görevleri ifa ederken yasal düzenlemelerin dışına çıkmaması gibi parametreler, günümüzde yönetimde esas olarak kabul edilen hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez gereklerindedir. Kolluk personeli tarafından yerine getirilen görevler yukarıda da açıklandığı üzere suç ile mücadele ve diğer görevler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kolluğun suç ile mücadelesi suç faillerinin ve delillerinin ele geçirilerek suç işleyenleri yargılama mercileri önüne çıkarma amacına yöneliktir. Bu görevler literatürde adli görevler olarak

kabul edilmektedir. Suç ile mücadele dışında kalan görevler ise kolluğun idari görevleri olarak kabul edilmektedir. Kolluk, adli görevleri ile ilgili adli mercilerin, idari görevleri ile ilgili idari mercilerin yönetimi altında görev yapmaktadır. Günümüzde devlet yönetimlerine hâkim olan erklerin ayrılığı ilkesi, yasama yürütme ve yargı erklerinin farklılaşması esasına dayanmaktadır. Bu esasın kolluk hizmetlerinin yürütülmesindeki uygulaması tartışmalı bir fiili durum arz etmektedir. Zira adli kolluk hizmetleri yargısal mercilerin yönetimi altında ve yargı erki altında yürütülen hizmetlerdir. Diğer taraftan idari kolluk hizmetleri ise yürütme erki altında ve yönetsel mercilere bağlı olarak ifa edilmektedir.

Türkiye’de adli ve idari kolluk hizmetleri aynı birim ve personeller tarafından yerine getirilmektedir. Farklı yönetim mercilerinin altında farklı hukuksal düzenlemelere dayanarak farklı şekillerde yürütülen görevlerin aynı kolluk personelinin şahsında birleşmesi gerek kuvvetler ayrılığı ilkesine gerekse etkin hizmet sunma anlayışına aykırı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda kolluk ve adalet hizmetlerinde etkinliğin sağlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de adli ve idari kolluk hizmetlerinin sunumunda var olduğu kabul edilen ikili yapı sorunsalı genelde genel kolluk teşkilatları ve özelde Emniyet Genel Müdürlüğü üzerinden ele alınacaktır.

1.KOLLUK KAVRAMI, TARİHSEL PERSPEKTİFTE KOLLUK, KOLLUK FAALİYETLERİNİN AMACI

1.1. Devlet ve Kolluk İlişkisi

Kavramsal olarak kolluk; toplum düzenini ve asayişini koruma, suç ve suçlularla mücadele etme gibi amaçlara sahip, bu amaçların gerçekleştirilmesi için zor kullanma yetkisini de içeren bazı yetkilerle donatılmış kamu personeli olarak tanımlanmaktadır¹.

İnsanoğlu yerleşik hayata geçtiğinde toplu yaşam alanlarında düzenin sağlanması sorunu baş göstermiştir. Bu süreçte bireyler arasında çıkacak uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla bir kuruma ihtiyaç duyulmuş ve kolluk teşkilatları varlık göstermeye başlamıştır².

Kolluk hizmetleri günümüzde devlet tarafından yürütülen faaliyetler arasında yer almaktadır. Devletin kolluk faaliyetleri dışında yerine getirmekle yükümlü olduğu birçok farklı hizmet türü bulunmaktadır. Bununla birlikte kolluk faaliyetleri devletin en eski görevleri arasında yer almaktadır. Günümüzde devlet tarafından yerine getirilen görevlerin birçoğu yirminci yüzyılda literatüre dâhil olan “sosyal devlet” ilkesinin birer gereği olarak ortaya çıkmışken, kolluk faaliyetleri kurulduğu andan itibaren devletin en temel görevleri arasında yer almıştır.

Kolluk hizmetleri yapısı gereği devredilemez bir niteliğe sahiptir. Bu niteliğin bir gereği olarak günümüzde devlet tarafından yürütülen eğitim, sağlık gibi kamusal faaliyetler özel kişi veya kuruluşlarca yerine getirilebilmekte iken, bireyler arasındaki adaletin sağlanması yolunda bir basamak olarak kabul edilen kolluk faaliyetleri ancak devlet tarafından yerine getirilebilmektedir. Bu kapsamda kolluk faaliyetlerinin devlet tarafından yürütülmesi zorunlu faaliyetler arasında yer aldığı kabul edilmektedir.

Sosyal bir yapıya sahip olan insanlar, topluluklar halinde yaşam sürerek devamlı bir etkileşim içinde bulunmaktadır. Yaşanan bu etkileşim sürecinde birbirleri ile iletişim kurarak kendi menfaatlerini gerçekleştirmeye yönelik davranışlarda bulunmaktadır. Kimi zaman menfaatlerini gerçekleştirmeye çalışan insanlar arasında yaşanan çıkar çatışmaları, suç olgusunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır³.

1.2. Devletin Ortaya Çıkışında Kolluk Hizmetlerinin Etkisi

Devlet kavramı Türk Dil Kurumu tarafından “Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya

¹Erkan Tosun, *İnsan Hakları ve Kolluk ilişkileri*, Erişim Adresi: https://www.academia.edu/3162391-İnsan_Haklari_ve_Kolluk_İlişkileri, (11.11.2017).

²Muhtinin Tataroğlu ve Eyüp Subaşı, (2009), *Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Örneği*, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Manisa 2009, s.73.

³İbrahim Akça, *Suç İle Mücadelede Okulun Önemi ve Rekreatyon Faaliyetleri Güvenli Bölge Projesi*, Suç Önleme Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Bursa Emniyet Müdürlüğü Yayınları, 7-8 Ekim 2011, Bursa 2013, s.424.

milletler topluluğunun oluşturduğu topluluk” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴ Günümüzde devletin genel kabul gören diğer bir tanımı ise George Jellinek tarafından 1900 yılında yazılan Genel Devlet Teorisi isimli eserde yapılan “Egemenlik gücüyle aslen donatılmış, belli bir toprak parçası üzerinde yerleşmiş millet birliği” şeklinde yapılan tanımlamadır⁵. Devletin ortaya çıkışı ile ilgili literatürde iki ana akım bulunmaktadır. Birincisi Aristoteles, Platon ve İbn-i Haldun gibi düşünürlerin öncülük ettiği ve devleti doğal bir varlık olarak kabul eden, ikincisi de Rousseau, John Locke, Hobbes gibi düşünürlerin ileri sürdüğü, devleti yapay bir varlık olarak kabul eden ve insanlar tarafından bir sözleşmeye dayanılarak oluşturulmuş bir yapı olarak gören akımdır. Bu düşünce akımına göre bireyler, bir sözleşme ile bazı hak ve hürriyetlerini devrederek devlet kurumunu oluşturmuştur⁶. Aristo’ya göre devlet, toplumun mutluluğunu sağlayan bir müessesedir. Devletin görevi bireylere imkânlar dâhilinde en iyi yaşam standartlarını sunmaktır. Ayrıca kamu yararının korunması, güvenliğin sağlanması, toplumun eğitilmesi ve mutlu bir yaşam sürmesinin sağlanması devletin temel görevleridir. Aristo’ya göre devletin nihai amacı iyilik ve adalettir⁷. Platon’a göre devletin yapısı ile insan organizması arasında önemli benzerlikler bulunmaktadır. Devletin büyük ölçekli bir insan organizmasına benzediğini ileri süren Platon’a göre insan organizmasında yer alan beslenme, irade, akıl gibi bazı melekeler devlette toplumsal sınıf olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle devlet doğal bir varlık olarak kabul edilmelidir⁸.

İbn-i Haldun’a göre devlet, sosyal yapısı gereği toplu olarak yaşamak zorunda olan insanların toplu yaşam sürecinde birbirleri ile yaşadıkları mücadele ve çatışmalardan zarar görmesini engelleyecek, insanları birbirine karşı koruyarak kötülük yapmalarının önüne geçecek, mutlak bir otoriteye duyulan ihtiyaç dolayısıyla ortaya çıkan bir müessesedir⁹. İbn-i Haldun’a göre insanlar, sosyal yapıları gereği bir toplum içinde yaşamaya ihtiyaç duyarlar. Bu ihtiyaç toplumların oluşmasına neden olur. Günlük yaşantı içerisinde insanlar kendilerini doğaya ve diğer tehlikelere karşı korumak, birbirleri ile iletişim kurmak gibi gerekçelerle toplum haline gelmektedir. Toplumlar, insanların sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmaktadır. Sosyal hayatın varlığı devlet müessesesini kurmayı zorunlu hale getirmiştir. Çünkü toplum haline gelerek etkileşim içine giren insanların belli bir zaman sonra saldırgan bir tutum içine girmesi kaçınılmaz bir durumdur. Bireylerin diğer bireylerden gelecek bu saldırgan davranışlara karşı korunması üstün bir güç olarak devletin varlığını zorunlu kılmaktadır. Düşünürce göre toplum, insanların doğadan korunması amacıyla oluşurken; devlet, bireylerin diğer bireylerden korunması amacıyla kurulmuş bir müessesedir¹⁰.

J. J. Rousseau’ya göre özgür olarak doğan insan sonradan birçok noktada bu özgürlüğünü kaybetmiştir. Kaybettiği özgürlüğünü geri alabilmek noktasında ise devletin varlığına olan ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Toplumsal Sözleşme adını verdiği eserinde Rousseau, bireylerin eşitlik, özgürlük gibi doğuştan sahip olduğu haklarını elde etmek amacıyla toplumsal bir sözleşme yoluyla devleti oluşturduğunu ileri sürmektedir¹¹. John Locke’ a göre devlet kendisini kuranların amacını gerçekleştirmeye yarayan bir araçtır. İnsanların devleti kurmasındaki esas amaç mülkiyet haklarının korunmasıdır. Düşünürce göre bu mülkiyet hakkı, insanların kendi kişilikleri ile bireysel çalışması sonucunda elde ettikleri kazanımlardır¹². İnsanlar bu kazanımlara karşı oluşabilecek saldırılardan korunmak amacıyla devlet kurumunu oluşturmuştur. Hobbes, meşhur “insan insanın kurdudur.”¹³ ifadesi ile, insanın kendini diğer insanlardan koruması için bazı temel hak ve hürriyetlerini devlete devrederek güvenlik içinde yaşamasına vurgu yapmıştır¹⁴. Hobbes’ e göre devlet, bireylerin barış ve güvenliğini sağlamak, adaleti toplumda eşit bir şekilde

⁴Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara 2015, s.514.

⁵Hakan Ay ve Öznur Uçar, *Devletin Gelişim Süreci*, Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, İzmir 2015, s.197

⁶“*Devlet Nasıl Ortaya Çıkmıştır?*” <https://siyasetfelsefesi2015.weebly.com/konu-3-devlet-nas3051-ortaya-ccedil305km305351t305r1.html>, (30.08.2018).

⁷Hasan. T. Fendoğlu, (a), *Aristoteles’in Devlet Felsefesi ve Önceki Anayasa Hukukumuz*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:6, Sayı:6, Diyarbakır 1993, ss.134-135.

⁸“*Devletin Doğal Bir Varlık Olduğunu Savunan Görüş*”, http://www.felsefe.gen.tr/siyaset_felsefesi/devletin-dogal-bir-varlik-oldugunu-savunan-gorus.asp, (02.04.2018).

⁹İbn-i Haldun, *Mukaddime*, Süleyman U. (Çev), Dergah Yayınları, İstanbul 2011, ss.214-215.

¹⁰A. Ezeli Azarkan, *İbn Haldun’un Devlet Görüşü (Yönetimler Döngüsü)*, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:4, 2003.

¹¹“*J.J. Rousseau’nun Devlet Felsefesi*”, <https://prezi.com/lpm0t4p9kwum/jean-jacques-rousseau/> (31.03.2018).

¹²Bedia Akarsu, *John Locke’un Devlet Felsefesi*, İstanbul Üniversitesi Felsefe Arkivi Dergisi, Cilt:0, Sayı:12, İstanbul 2014, s.75.

¹³Thomas Hobbes tarafından ileri sürülen ve “Homo Homini Lupus” olarak ifade edilen teoriye göre insanlar doğdukları anda eşittir. Ancak bu eşitlik yaşamın ilerleyen dönemlerinde ortadan kalkarak aynı amacı gerçekleştirmeye çalışan insanlar arasında çatışma ortamı doğmasına neden olmaktadır. Bu çatışma sürecinde insanlar, diğer insanlara karşı her türlü saldırı gösterebilmektedir.

¹⁴“*Thomas Hobbes’in Devlet Felsefesi*”, www.felsefe.gen.tr/filozoflar/thomas_hobbes_hayati_felsefe_si_ve_eserleri.asp, (02.04.2018).

dağıtmak, ihtiyacı olanlara yardım etmek ve cemiyetin mutluluğu için gerekli yasal düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür¹⁵.

Devletin ortaya çıkış süreci ile ilgili literatürde birbirinden farklı birçok düşünce akımı bulunduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte yapılan tanımlamalar ve ortaya atılan düşünceler ele alındığında bu süreçte ortak bir paydada birleşildiği ifade edilebilmektedir. Buna göre devletin ortaya çıkışında bireyler arasındaki adaletin sağlanması görevi oldukça önemli bir yere sahiptir. Tarih boyunca hayat süren bireyler kendilerini diğer bireylerden korumak amacıyla güçlü bir yapının varlığına ihtiyaç duymuş ve bu ihtiyaç devlet kurumunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bağlamda kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesinin devlet kurumunun ortaya çıkmasında oldukça önemli bir etkiye sahip olduğu değerlendirilmektedir.

1.3. Kavramsal Çerçeve de Kolluk

Kolluk kavramı, Avrupa’da on sekizinci yüzyıla kadar olan süreçte değişik anlamlara gelmekte iken ilk defa on sekizinci yüzyılda; suçların araştırılması, önlenmesi ve kamu düzeninin sağlanması anlamlarında kullanılmaya başlanmıştır. Modern kolluğun kurucusu olarak kabul edilen Sir Robert Peel¹⁶ tarafından ileri sürülen ilkelerde kolluğa verilmiş olan en önemli görev, suçun önlenmesidir. Demokratik yapıya sahip olan toplumlarda kolluğa yüklenen temel görevler şunlardır¹⁷:

- Bireylerin malvarlıkları ile hayatlarını tehdit eden davranışları engellemek veya kontrol etmek,
- Suç mağduru olan kişilere yardım etmek ve onları korumak,
- Anayasa tarafından vatandaşlara verilen hakların kullanılmasını sağlamak,
- Taşıt ve yaya trafiğinin düzenli akışını sağlamak,
- Alkol ya da madde bağımlısı olanlara, küçük yaşta veya yaşlı olduğu için yardıma muhtaç olanlara, akıl sağlığı yerinde olmayan veya engelli olanlara ihtiyaç duyduğu yardımın yapılmasını sağlamak,
- Kişiler ya da gruplar arasında yaşanabilecek uyuşmazlıkları çözmek,
- İdareye, kamu görevlilerine veya vatandaşlara yönelik oluşması muhtemel tehlikeli durumları belirlemek,
- Kamuda emniyet hissini oluşturmak ve bunu sürdürülebilir halde tutmak.

Kolluk kavramı; toplum düzeninin sağlanması ile görevli olan, bireylerin can ve mal güvenliğini ve ammenin istirahatini sağlamak ve bu amaçlara yönelik olarak her türlü tedbiri almakla, ayrıca alınan tüm tedbirlere rağmen önüne geçilemeyen suçların faillerini yakalayıp gerekli soruşturma işlemlerini yaptıktan sonra ilgili yargı mercilerine teslim etmekle görevli kurumların mensubu olan kamu görevlilerine verilen isim olarak da tanımlanabilmektedir¹⁸.

Kamu düzeninin sağlanması görevi, devletin en temel amaçları arasında yer almaktadır. Devletler, kamu düzeninin sağlanması ile görevli bazı teşkilatlar kurarak bu amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır¹⁹. Bu teşkilatlar, devlet içinde yapılanmış kolluk teşkilatlarıdır. Günümüzde kolluk ve polis kavramları çoğunlukla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Polis kavramı; Bir devletin, özellikle kamunun selameti, sağlığı, ahlakı, güvenliği ve refahına ilişkin iç organizasyon veya düzenini, devletin hukuk düzenini koruyan ve özellikle suçların önlenmesi, takibi ve kovuşturulmasına ilişkin görevleri yerine getiren birim olarak tanımlanabilmektedir. Birleşmiş Milletler tarafından 1979 yılında yayımlanan “Kuvvet Kullanmaya Yetkili Memurların Davranış Kurallarına Dair İlkeler” adlı düzenlemede polis kavramı, “yakalama ya da gözaltına alma gibi işlemlerle bireyleri hürriyetinden yoksun bırakma yetkisine sahip olan personel” olarak tanımlanmaktadır²⁰.

Özay’a göre kolluk kavramı, yönetimin toplum düzeninin bozulmasının önüne geçmek veya bozulan toplum düzenini yeniden tesis etmek amacıyla yönelik faaliyetleri ve bu faaliyetleri yürüten teşkilatlarda görevli personel anlamında kullanılmaktadır²¹.

Günday, toplum düzeninin korunması ve sağlanmasına yönelik faaliyetlerin tümünü birer kolluk etkinliği olarak

¹⁵Ay ve Uçar, “Devletin Gelişim” s.197.

¹⁶İngiliz kökenli bir devlet adamı olan Sir Robert Peel, İrlanda Bakanlığı yaptığı 1812’lerde ve Parlamento Bakanlığı görevini üstlendiği 1820’lerde modern yapıya sahip, sürekli görev yapan polis teşkilatlarının kurulmasına öncülük ettiğinden dolayı modern kolluğun kurucusu olarak kabul edilmektedir.

¹⁷Cengiz Yavaş, *Türkiye’de Devriye Hizmetleri İle Suç İlişkinin İncelenmesi: Gölbaşı Örneği*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Cilt: 4, Sayı:1, Ankara 2015, s.25.

¹⁸Halil Karataş ve AYTEKİN SEVİNDİK, *Polis Terimleri Sözlüğü*, Nüans Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul 2008, s.465.

¹⁹Adem Kızılkaya, *Polis Okullarındaki Eğitimin Önemi*, 21. Yüzyılda Polisin Eğitimi Sempozyumu, 25-27 Ekim 2000, Ankara 2000, s.249.

²⁰Kerem Osmanoglu, *Polis ve Mağdur İlişkisi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:LXXI, Sayı:1, İstanbul 2013, s.894.

²¹İl Han Özay, (a), *Günışığında Yönetim*, Filiz Yayınevi, İstanbul 2004, s.721.

değerlendirmektedir²². Kolluk kavramı birçok farklı şekilde tanımlanmış olmakla birlikte yapılan tanımların ortak yönlerinin; bireylerin hak ve hürriyetlerinin korunması, toplum düzeninin sağlanması, devlet adına belli bir teşkilat yapısı içinde görev yapılması gibi unsurların yer alması olduğu ifade edilmektedir²³.

1.4. Kolluk Faaliyetlerinin Amacı

Kolluk faaliyetlerinin amacının tarihsel süreçte değişiklik gösterdiğini ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte kolluğun, tarihin her döneminde değişmeyen görevleri de bulunmaktadır. Bu görevlerin başında kamu düzeninin korunması gelmektedir. Kamu düzeni kavramı literatürde yapılan çalışmalarda oldukça sık bir şekilde ifade edilen bir kavram olmakla birlikte, kavramın genel geçer niteliğe sahip herkesçe kabul edilen bir tanımını yapmak mümkün olmamıştır. Bununla birlikte kavramla ilgili yapılan tanımlamaların ortak yönünün; toplum hayatının sağlıklı bir şekilde devam edebilmesi amacıyla ortaya konulan bir kurallar bütünü olduğu ifade edilebilmektedir. Kolluğun tarihsel bağlamda süreklilik arz eden diğer bir görevi ise suç işleyen kişilerin yargılanması sürecine dahil olmaktır. İşlenen bir suç ile ilgili adaletin sağlanması amacıyla harekete geçen adli mercilerin yardımcısı kolluk görevlileridir. Bu noktada kolluk görevlileri, işlenen suçun delillerini toplamak ve soruşturmasını yapmakla görevlidir. Anılan bu görevler günümüzde de kolluk teşkilatları tarafından yerine getirilmektedir.

Günümüzde kolluk teşkilatlarının nihai amacı suçluları yakalayarak adalete teslim etmek değil, toplumda güven hissi oluşturmaktır²⁴. Kolluk hizmetlerinin temel iki amacından biri kamu düzeninin korunması, ikincisi ise bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesidir. Bu noktada kamu düzeni kavramı, kişilerin huzur ve güven içinde yaşamlarını sürdürmesi anlamında kullanılmaktadır²⁵. Literatürde yapılan çalışmalarda kolluk hizmetlerinin nihai amacı olarak kabul edilen kamu düzeni kavramı üzerinde durulmasında yarar görmekteyiz.

1.4.1. Kamu Düzeni Kavramı

Kamu kelimesinin bir ülkede yaşayan halkın bütünü, toplum, amme gibi anlamlara geldiği ifade edilmektedir. Düzen kavramı ise her şeyin yerli yerinde olması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda “Kamu Düzeni” kavramı, bütün toplumu ilgilendiren düzen, bireylerin huzur ve güven içinde yaşamlarını sürdürmesi gibi anlamlarda kullanılmaktadır.

Kamu düzeni ve güvenliği, günümüz modern devletlerinin vazgeçilemez niteliğe sahip, en önemli görevleri arasında yer almaktadır. Literatürde üzerinde uzlaşılmış bir kamu düzeni kavramı bulunmamaktadır. Bununla birlikte Günday’a göre, bozulduğu takdirde kamu yararını olumsuz bir şekilde etkileyen, bozulmasının engellenmesi halinde kamu yararının gerçekleşmesini sağlayan bir düzen olarak kamu düzeni; kamunun dış düzeni ile ilgili olup, parklar, caddeler, yollar, sokaklar gibi topluma açık olan yerlerde bulunan düzeni ifade etmektedir²⁶.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir kararda kamu düzeni kavramının ulusal ve uluslararası birçok yasal metinde görülmekle birlikte kesin bir tanımının yapılmasının güç olduğu ifade edilmiştir. Yüksek mahkemeye göre kamu düzeni; devleti ve devlet teşkilatının korunması ile toplumda huzur ve sükunun sağlanması amacına yönelik, toplum hayatının her alanında düzenlenmiş kuralların tümünü kapsamaktadır²⁷.

Klasik anlamda kamu düzeni kavramı, geleneksel üçlü adı verilen; kamu huzuru, kamu sağlığı ve kamu güvenliği unsurlarını içermektedir²⁸. Bu noktada kamu huzuru kavramı; hayatın olağan akışını olumsuz olarak etkileyebilecek her türlü düzensizlik

²²Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara 2011, s.289.

²³Bilal Kırmızı, *Bir Kolluk Kuvveti Olan Belediye Zabıtası Personelinin Temel Sorunları ve Bu Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, İzmir Katip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2017, s.56.

²⁴Aslan Onur Nacac, *21’inci Yüzyıl Ortak Güvenlik Ortamı: Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri İçin Planlama Önerileri*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Mayıs 2015, Cilt:4, Sayı:1, Ankara 2015, s.15.

²⁵Bayram Karakurt ve Celal Bal, *Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi*, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart 2013, Gaziantep 2013, s.392.

²⁶Metin Günday, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2003, s.36.

²⁷Anayasa Mahkemesi, 28.10.1964 tarihli *1963/128 Esas ve 1964/1 Sayılı Kararı*, Anayasa Mahkemesi Kararlar Derneği, Sayı:2, Ankara 1964, s.47.

²⁸Kemal Gözler, (a), *İdare Hukuku*, Cilt II, Ekin Yayınevi, Birinci Baskı, Bursa 2003, s.418.

ve karışıklığın yok olması durumu olarak tanımlanmaktadır²⁹. Kamu sağlığı kavramı, bir toplumda büyük halk kitlelerinin sağlık koşulları açısından içinde bulunduğu durum; kamu güvenliği kavramı ise bir devlette kolluk hizmetleri ile topluma sağlanan can ve mal güvenliği olarak tanımlanmaktadır³⁰. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın on üçüncü maddesinin ilk halinde kamu düzeni kavramı temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması sebebi olarak yer almıştır. Madde hükmünde kamu düzeni kavramı; kamu güvenliği, genel sağlık ve genel ahlak unsurları ile açıklanmış iken 3 Ekim 2001 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile kamu düzeni kavramı, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması sebeplerinden çıkartılmıştır³¹.

Kolluk ile ilgili yapılan çalışmalar kamu düzeninin unsurları üzerinde durduğundan bu unsurları kısaca açıklamanın yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Kamu düzeni kavramı; toplumun günlük yaşamda güvenlik, esenlik, dirlik ve sağlık içinde yaşamını sürdürmesi anlamında kullanılmaktadır.

1.4.2. Kamu Düzeninin Unsurları

Literatürde yapılan çalışmalar ele alındığında kamu düzeni kavramının birçok unsuru olduğu görülmektedir. Bununla birlikte kavramın, üzerinde en fazla durulan beş unsuru olduğu görülmektedir. Genel olarak kamu düzeninin unsurlarının; genel sağlık, genel ahlak, dirlik ve esenlik ile güvenlik olduğu kabul edilmektedir.

1.4.2.1. Genel Sağlık

Kamu düzeninin unsurları arasında yer alan genel sağlık unsuru, bireylerin ve toplumun her nevi bulaşıcı veya salgın hastalıklardan korunması anlamına gelmektedir. Buna göre bireylerin tek tek hastalıklardan korunması veya tedavi edilmesi değil, toplumun tümü için tehlike arz edebilecek nitelikte olan kuduz, veba, verem gibi hastalıkların önlenmesine yönelik politikalar, genel sağlık unsurunun içinde değerlendirilmektedir. Devlet, toplumun sağlığını korumaya yönelik bazı tedbirler almak durumundadır. Günümüzde küçük yaşta çocukların aşılınması, toplum sağlığını korumaya yönelik her türlü gıda denetimi, katı atık yönetimi, çevre temizliği gibi uygulamaların kamu düzeninin genel sağlık unsuru içinde yer aldığı kabul edilmektedir.

1.4.2.2. Genel Ahlak

Kamu düzeninin genel ahlak unsuru toplumun değer yargıları ile ilgili bir kavramdır. Buna göre devlet; toplumun değer yargıları ile örtüşmeyen, çocukların ve gençlerin yetişmesine olumsuz etki edebilecek fiillerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Genel ahlak unsurunun toplumun dış düzeni ile ilgili olduğu kabul edilmektedir. Bireylerin düşüncelerinin eyleme dönüşmesi noktasında yer alan hareketlerin toplum bakımından bir tehlike arz etmesi halinde, kamu düzeninin korunması amacıyla bu hareketlerin önlenmesi gerekmektedir. Nitekim Türkiye'de yürürlükte bulunan 2559 sayılı PVSK'nın on birinci maddesine göre genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olarak, utanç verici ve toplum düzeni bakımından onaylanmayan tavır ve davranışta bulunanların herhangi bir başvuru olmasa bile kollukça bu eylemlerden men edileceği kabul edilmiştir³².

1.4.2.3. Dirlik ve Esenlik

Dirlik ve esenlik; toplum yaşamının olağan akışını bozacak her türlü düzensizlik, gürültü ve kargaşanın ortadan kaldırılması anlamında kullanılmaktadır. Kamu düzeninin unsurlarından olan dirlik ve esenlik kavramları, toplumun yaşam kalitesini olumsuz şekilde etkileyebilecek her türlü toz, gürültü, atık, duman vb. unsurların kamu hayatından çıkarılması anlamında kullanılmaktadır. Dirlik ve esenliğin korunması idari kolluk faaliyetlerinin en temel amacı olarak kabul edilmektedir³³. Bu nedenle idari kolluk makamları kamu düzeninin dirlik ve esenlik unsurlarını ihlal edecek her türlü durumun önüne geçmek için

²⁹Kemal Gözler, (b), *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, Birinci Baskı, Bursa 2000, s.230.

³⁰*Türkçe Sözlük*, s.1055.

³¹Nizamettin Aydın, *03.10.2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya 2004, s.103.

³²*Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu*, Resmi Gazete, 14.07.1934 Tarih ve 2751 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:15, Ankara 1934, s.575.

³³Hülya Çelik, *Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2014, s.18.

gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

1.4.2.4. Güvenlik

Emniyet veya asayiş olarak da isimlendirilen güvenlik unsuru; vatandaşların can ve mal güvenliğine yönelik risklerin ortadan kaldırılması durumunu ifade etmektedir³⁴. Güvenlik kavramı, belli bir alan üzerinde yaşamını sürdüren vatandaşların kendi can ve mal varlıklarına yönelik oluşması muhtemel risklerin ortadan kaldırılması ve bireylerin korku hissinden uzak bir yaşam sürmesi olarak tanımlanmaktadır³⁵. İnsanlığın göçebe hayatı bırakarak yerleşik düzene geçmesinden sonra ortaya çıkan devlet kurumunun en önemli görevinin, bireylerin tehlikelerden korunması olduğu kabul edilmektedir.

Williams'a göre güvenlik kavramı, tehlikelerin var olmadığı bir ortam anlamına gelmektedir³⁶. Kamu düzeninin unsurları arasında sayılan güvenlik unsuru; bireylerin toplumsal hayatta her türlü fiziksel veya psikolojik baskı, şiddet, zorlama gibi durumlardan korunması, bireylerin bu durumlardan dolayı endişe içinde bulunmaması ve bu durumların oluşmayacağına dair inanca sahip olması anlamında kullanılmaktadır³⁷.

2. MUKAYESELİ HUKUKTA KOLLUK YAPILANMASI

Küresel ölçekte uygulanan kolluk sistemleri yapısal olarak ele alındığında her ülkenin kolluk teşkilatının kendine özgü bazı karakteristik özellikler taşıdığı görülmektedir. Kolluk hizmetlerinin sunumu, tüm dünyada aynı amacı taşımakla birlikte gerek yapıları gerek teşkilatlanma biçimleri ve gerekse bağlı oldukları mercii farklı olabilmektedir.

Çalışma kapsamında ele alınan ülkeler, Institute For Economics&Peace tarafından 2016 yılında küresel ölçekte hazırlanan Global Peace Index, Ten Years Of Measuring Peace (Uluslararası Barış İndeksi) isimli çalışmada üst sıralarda yer alan ülkeler arasından seçilmiştir. Aynı çalışmada Türkiye, 163 ülke arasında 145. sırayla Lübnan, Filistin, Mısır gibi ülkeler kategorisinde yer almıştır³⁸. Bu durum, Türkiye'de kolluk hizmetlerinin sunulması sürecinde bazı aksaklıklar yaşandığının bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada Türkiye'nin gerek jeopolitik konumunun gerekse komşu ülkelerde yaşanan bazı iç sorunların Türkiye'nin güvenlik bağlamında geri sıralara düşmesine etki ettiği değerlendirilebilir. Ayrıca ilgili barış indeksinin hangi ölçütlere göre hazırlandığı bilinmediğinden taraflı bir yaklaşımla hazırlandığı da tezi de ileri sürülebilir. Bununla birlikte Türkiye'de güvenlik bağlamında aksaklıklar yaşandığı iddiasının varlığı dahi bu konunun ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Avrupa Birliği adayı bir ülke olarak, Türkiye'deki kolluk yapılanması ve bu hizmetlerin sunumunun AB üyesi ülkeler ile yüksek gelişmişlik düzeyine sahip diğer ülkeler ile karşılaştırılmasında yarar görülmektedir. Çalışma konusunun Avrupa Birliğine üye ülkeler bağlamında ele alınmasında; genel olarak kolluk birimlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı olarak teşkilatlandığı, adli ve idari kolluk hizmetlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı olarak yürütüldüğü görülmektedir. Bununla birlikte Belçika ve Hollanda gibi bazı ülkelerde adli kolluk birimlerinin Adalet Bakanlığına bağlı olarak teşkilatlandığı ifade edilmektedir³⁹.

2.1. Almanya'da Kolluk Yapılanması

Günümüzde Almanya'da kolluk hizmetleri genel olarak eyaletler düzeyinde teşkilatlanan birimler tarafından yerine getirilmektedir. Oldukça karmaşık bir yapıya sahip olan Alman kolluk sisteminin ana omurgasını oluşturan üç kolluk yapılanmasından söz edilmektedir. Üniformalı bir kolluk teşkilatı olan "Shupo" ülkede önleyici kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Suç soruşturmalarını yapmakla görevli olan ve üniformasız olarak görev yapan "Kripo" adli kolluk görevlerinin yerine getirilmesi, delillerin toplanarak analiz edilmesi, kriminal incelemeye tabi tutulması gibi görevleri yerine getirmektedir. "Stand-By Polisi" veya "Bepo" adı verilen kolluk teşkilatı ise toplumsal nitelikli olaylara müdahale etmek,

³⁴Özge Okay, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2017, ss.51-52.

³⁵Güray Alpar, *Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmanın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, Ankara 2013, s.80.

³⁶Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction*, Routledge Taylor & Francis Group, Newyork 2008, p.6.

³⁷Adil Bucaktepe, *Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2008, s. 46.

³⁸Institute For Economics&Peace, *Global Peace Index, Ten Years Of Measuring Peace*, New York 2016, p.11.

³⁹Bircan Özdemir, *Adli Kolluğun Görev ve Yetkilerinde Yaşanan Problemler ve Adli Kolluk Kurulması: İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nün Bakış Açısı*, Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2009, s.46.

kitlesel hareketlerde güvenliği sağlamak gibi görevleri ifa etmektedir⁴⁰.

Almanya’da eyaletlerde kolluk görevlileri genellikle Eyalet İçişleri Bakanına, Hamburg, Berlin ve Bremen eyaletlerinde ise İçişleri Senatörüne bağlı olarak görev yapmaktadır. Bu eyaletlerin büyük kentlerinde belediye başkanı, kolluk amiri olarak Eyalet İçişleri Bakanına karşı sorumluluk taşımaktadır⁴¹. Ülkede federal düzeyde örgütlenmiş bulunan; Federal Kriminal Polisi (BKA), Federal Sınır Polisi, Hazır Kuvvet Polisi, Federal Almanya Meclis Polisi gibi örgütlerin yanında eyaletlerde, Karakol Polisi, Kriminal Polis, Deniz Polisi, Hazır Kuvvet Polisi gibi polis teşkilatları bulunmaktadır⁴².

Almanya’da adli kolluk eyaletler düzeyinde teşkilatlanmıştır. Her eyalette adli konuların soruşturulması ile görevli ayrı bir adli kolluk teşkilatı mevcuttur. İki yüz altmış bin kişilik tek bir kolluk teşkilatına sahip olan ülkede Kribo adı verilen adli kolluk personelinin sayısı yaklaşık otuz bindir. Almanya’da adli kolluk personeli adli mercilere hiyerarşik ve görevsel olarak bağlıdır. Kolluk ile adli merciler, birbirinden farklı, fakat beraber görev yapan kurumlardır. Ülkede 2005 yılında yapılan yasal değişikliklerle ağır suçlar ile basit suçlar ayrılarak kategorize edilmiştir. “*Savcı İle Kolluğun Birlikte Çalışmalarına İlişkin Genelge*” adı verilen bu düzenlemeye göre basit suç olarak kategorize edilen 30 farklı suç türünün⁴³ soruşturulması ile ilgili yetki ve sorumluluk kolluk personeline verilmiştir. Bu suçlarla ilgili kolluk, gerekli tüm soruşturma işlemlerini tamamlayarak yargı mercilerine teslim etmektedir. Bununla birlikte diğer suçlarla ilgili yapılacak olan tüm soruşturma işlemleri savcının direktifleri altında yapılmaktadır⁴⁴.

2.2. Belçika’da Kolluk Yapılanması

Dünya üzerinde savcılığa bağlı adli kolluk teşkilatı uygulaması ilk defa Belçika’da görülmüştür⁴⁵. Belçika’da 1919 yılında kurulan savcılığa bağlı adli kolluk teşkilatına esas teşkil eden yasal düzenlemede 1948 ve 1964 yılında iki defa değişiklik yapılmış ve adli kolluk teşkilatının yalnızca görevli bulunduğu yargı çevresinde değil tüm ülke sathında görevli ve yetkili olduğu şeklinde düzenlemeler getirilmiştir. 1991 yılında yapılan bir düzenleme ile jandarma teşkilatının yönetimi Savunma Bakanlığından alınarak İçişleri Bakanlığına bağlanmış, ayrıca askeri görevler jandarmanın görevleri arasından çıkarılmıştır. Düzenlemeye göre jandarma teşkilatının İçişleri Bakanlığına bağlı olarak yürüttüğü önleyici kolluk görevleri ve Adalet Bakanlığına bağlı adli kolluk görevleri olmak üzere iki farklı görevi bulunmaktadır⁴⁶.

Belçika’da görev yapan kolluk birimleri olarak Kent Polisi, Jandarma ve Adli Polis; görev alanıyla ilgili olarak Adalet, İçişleri ya da Savunma Bakanlığına bağlıdır. Ülkede 589 yerleşim biriminin her birinde ayrı olarak teşkilatlanmış birer kent polisi teşkilatı bulunmaktadır. Bu teşkilatların 327’si kentsel, 262’si ise kırsal polis teşkilatıdır. Yerleşim birimlerinde kurulmuş bu teşkilatların yöneticisi adli görevleri ile ilgili adli mercilere karşı, idari görevleri ile ilgili belediye başkanına karşı sorumludur. Belçika’da belediye başkanı kentlerde polisin amiri olup, bu görevleri ile ilgili Vali ve İçişleri Bakanına karşı sorumludur. Belediye başkanı, durumun gereklerine göre jandarmadan destek isteyebilmektedir. Belçika’da kolluğun görevleri genel olarak, önleyici kolluk görevleri, kamu düzeninin sağlanması, genel sağlık, genel ahlak ve genel güvenliğin korunması ile trafik güvenliğinin sağlanması olarak sıralanmaktadır⁴⁷.

Belçika’da 1990’lı yıllarda kolluk tarafından aydınlatılmayan birçok olay meydana gelmiş, Belçika Parlamentosu bu durumun nedenlerini araştırmak üzere bir komisyon görevlendirmiştir. Çalışmalarını tamamlayan komisyon, ülkede uygulanan çoklu kolluk yapısından dolayı, kolluk hizmetlerinin etkinliğini kaybettiği ve tekli yapıya sahip bir kolluk teşkilatı kurulması gerektiği sonucuna varmıştır. 1997 yılında dönemin hükümeti, bu amacı gerçekleştirmek amacıyla bir genelge yayımlayarak öncelikle adli polis ile jandarmayı birleştirmek istemiştir. Ancak bu genelge önemli tepkilere neden olmuş ve dönemin Jandarma Genel

⁴⁰Murat Delice, *Polis Teşkilatlanmasının Farklı Ülkelerden Örneklerle Karşılaştırılması*, Türk İdare Dergisi, Sayı:481, Ankara 2015, s.455.

⁴¹Philip L. Reichel, *Comparative Criminal Justice Systems A Topical Approach*, New Jersey 2002, pp.164-168.

⁴²Günter Kratz & Arved F. Semerak, *Batı Avrupa Polis Teşkilatları*, Mehmet K. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2006, ss.21-22.

⁴³Bu suç türleri genel olarak basit nitelikli tehdit, hakaret vb. suçlardır.

⁴⁴Özdemir, “*Adli kolluğun*” ss.54-55.

⁴⁵*Ibid*, s.51.

⁴⁶*Ibid*, s.59.

⁴⁷Kratz & Semerak, “*Batı Avrupa*” ss.7-8.

Komutanı, İçişleri Bakanı ve Adalet Bakanı istifa etmiştir⁴⁸. Ülkede iç güvenlik yapılanmasının yaşadığı bazı problemlerin çözülmesi amacıyla Başbakanın başkanlığında sekiz siyasi partinin katılımı ile 24 Mayıs 1998’de günümüz iç güvenlik yapılanmasının temelini teşkil eden “Octobus Anlaşması” imzalanmıştır. Octobus anlaşması, ülkede parçalı bir yapı gösteren güvenlik teşkilatları arasındaki sorunları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Anlaşmaya göre kolluk teşkilatları tüm ülke sathında iki kademeli bir şekilde yapılacaktır. Federal polis teşkilatı ülke sathında görevli ve sorumlu iken yerel polis teşkilatları 196 bölgede asayiş ve güvenliğin sağlanmasından sorumlu olacaktır⁴⁹.

2.3. Fransa’da Kolluk Yapılanması

Fransa Devletinde kolluk yapılanmasının tarihinin 1666 yılında Kral 14. Lui’ nin Paris kolluk hizmetlerinin başına bir general atmasına kadar uzandığı ifade edilmektedir. Fransız kolluk teşkilatı, 1667 yılında Paris’te kralın fermanıyla kurulan kolluk teşkilatına dayanmaktadır. 1699 yılında bu ferman kapsamında tüm ülkede polis birimleri kurulmuştur. 1789 ihtilalinden sonra merkezi polis teşkilatı kaldırılarak yerine belediye başkanına bağlı yerel polis teşkilatları, Napolyon döneminde (1804-1814) kolluk hizmetlerinden sorumlu “Polis Bakanlığı” kurulmuştur⁵⁰.

Fransa’da kolluk hizmetlerinin sunumu ile görevli Milli Polis Teşkilatı İçişleri Bakanına, Milli Jandarma Teşkilatı ise Savunma Bakanına bağlı olarak faaliyet yürütmektedir. Ülkede görevli kolluk organları; Fransız Milli Polisi, (PN) Fransız Milli Jandarması, (GN) Kent Polisi ve Trafik Enformasyon Milli Merkezi (CNIR) olarak sıralanmaktadır⁵¹. Fransa’da son yıllarda yapılan bazı düzenlemelerle belediyelerin kendi kolluk teşkilatlarını kurmasına imkân verilmiştir. “Belediye Polisi” adı verilen bu kolluk personelinin görevleri genel olarak önleyici nitelikte olup adli görevleri bulunmamaktadır⁵².

Fransa’da Paris Polis Teşkilatı tarih boyunca diğer kentlere göre farklı kural ve yönetim şekillerine tabi olarak sürekli ayrıcalıklı bir konumda yer almıştır. Günümüzde Fransa’da görevli kolluk yönetimleri Vali veya Belediye Başkanına bağlı olarak görev yapmakta iken Paris Polis Teşkilatı; Paris valiliğinden bağımsız olarak doğrudan İçişleri Bakanına bağlı olan Polis Valisi’ne bağlı olarak görev yapmaktadır⁵³.

Fransız yasaları, önleyici polislik hizmetleri ile adli polislik hizmetleri arasında keskin bir ayırım öngörmektedir. Ülkede görev yapan kolluk personelinin yaklaşık üçte biri adli hizmetlerin yerine getirilmesiyle görevlidir. Adli polis görevlileri görevleriyle ilgili valiyeye açıklamada bulunmak zorunda değildir⁵⁴. Genel olarak polisin görevleri; adli polislik hizmetleri, idari polislik hizmetleri ve düzeni koruma görevleri olarak üçe ayrılmaktadır⁵⁵.

Fransa’da kolluk hizmetleri biri İçişleri Bakanlığına bağlı olan “Milli Polis Teşkilatı” diğeri ise Savunma Bakanlığına bağlı olarak örgütlenmiş askeri nitelikte bir kolluk teşkilatı olan “Jandarma Teşkilatı” olmak üzere iki ana birim tarafından yerine getirilmektedir. Her iki kolluk birimi de adli görevleri ile ilgili Adalet Bakanlığına bağlı yargı mercilerinin direktifleri altında görev yapmaktadır. Fransa’da toplam on dokuz bölgede teşkilatlanmış olan adli kolluk, ülkede yürürlükte bulunan CMUK gereği işlenen suçları araştırmak, delilleri toplamak ve suç şüphesi altındaki kişileri adli yargı mercilerine teslim etmekle görevlidir. Fransız yasalarına göre adli kolluk savcının yönetiminde, başsavcının gözetiminde ve ceza dairesinin kontrolü altında görev yapmaktadır. Ülkede 1995 yılından bu yana uygulanan “Anında müdahale” uygulaması ile adli konulara süratli ve etkin bir şekilde cevap verebilmek amacıyla kurulan merkezlerde savcılar 24 saat esasına göre görev yapmakta ve kendilerine iletilen konularla ilgili anında karar vermektedir. Adli kolluk, kendisine iletilen bir olayla ilgili bilgileri toplayarak savcıya iletmekte, savcı kendisine iletilen konuyu anında değerlendirerek dava açılmasına veya dava açılmasına gerek

⁴⁸Koraltay Nitas, *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim: Belçika Yönetim Sistemi*, Nitas, Koraltay (Ed.) Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara 2003, ss.223-227.

⁴⁹Özdemir, “*Adli kolluğun*” ss.51-52.

⁵⁰Delice, “*Polis teşkilatlanmasının*” ss.448-450.

⁵¹Kratz &Semerak, “*Batı Avrupa*” ss.38-39.

⁵²Delice, “*Polis teşkilatlanmasının*” ss.448-451.

⁵³Fransız yasaları adli kolluk hizmetlerinin adli mercilerin yönetimi altında yürütüleceğini düzenlediğinden adli kolluk hizmetleri ile ilgili idari mercilere bilgi verme zorunluluğu bulunmamaktadır.

⁵⁴Patrice Meyzonnier, *Avrupa Birliğinde Polis Güçleri*, İsmail M. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2006, ss.66-80.

⁵⁵Özdemir, “*Adli kolluğun*” s.65.

olmadığına karar vermektedir⁵⁶.

Fransa’da 24 Ağustos 1790 tarihinde yayımlanan bir kanun ile adli ve idari makamların birbirinden ayrılması ilkesi kabul edilmiş ve böylece adli-idari kolluk ayrımı ortaya çıkmıştır. Ülkede adli kolluk gerçek anlamda savcının yardımcısı olarak kabul edilmiş, bireylerin hürriyetlerinin teminatı olarak ise savcının kolluğu denetleme yetkisi gösterilmiştir. Ülkede meydana gelen bir olayla ilgili görev alan adli kolluğun olaya müdahale, olayı soruşturma yöntemi, şüphelinin gözaltına alınması gibi birçok noktada yetkisi bulunmaktadır. Ülkede yürürlükte bulunan Ceza Muhakemeleri Usul Yasası özellikle suçüstü durumlarda adli kolluk personeline oldukça geniş yetkiler vermiştir. Bununla birlikte diğer soruşturmalarda kolluğun yetkileri daha kısıtlıdır. Fransa’da görevli bir kolluk personelinin adli kolluk olarak görev yapabilmesi; aldığı temel polislik eğitiminden sonra en az altı ay adliyede staj yapması ve Hâkimler Kurulu’nun uygun görüşüne bağlıdır. Adli kolluk personeli; soruşturma sürecinde yaptığı hatalar dolayısıyla Hâkimler Kurulu tarafından yazılı olarak uyarılmaktadır. İki defa uyarı aldığı halde üçüncü defa uyarı alacak bir hata yapan kolluk görevlisi, adli kolluk biriminden alınarak idari kolluk hizmetlerinde istihdam edilmektedir. Ülkede taşra teşkilatlarında yaşanan aksaklıkları ortadan kaldırmak üzere adli kolluğa bağlı olarak görev yapan Hareketli Polis Tugayları tüm ülkeyi etkilemesi muhtemel olaylara müdahale ederek gerekli soruşturma süreçlerini yerine getirmektedir⁵⁷.

2.4. Danimarka’da Kolluk Yapılanması

Danimarka idari olarak yirmi iki bölgeye ayrılmıştır. Danimarka polisi diğer ülkelerden farklı olarak Adalet Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Ülkede üst kademe polis yöneticileri Adalet Bakanı tarafından atanmaktadır. Ülkede belli bir görev alanıyla sınırlı olmayan; trafik polisleri, uyuşturucu birimi, İnterpol, yabancılar birimi, haberleşme servisi gibi bölümler doğrudan başkent Kopenhag’da bulunan Devlet Polis Şefine bağlı olarak görev yapmaktadır. Yedi bölgeye ayrılmış olan Danimarka’da her polis bölgesinin başında “politimester” adı verilen bir emniyet müdürü bulunmaktadır. Bu müdürler polis davalarında ve küçük çaplı ceza davalarında savcı olarak görev yapmaktadır. Polisin öncelikli görevi genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeninin korunması amacıyla suçların önlenesidir. Polis, bu amaçla okullarda eğitim faaliyeti yürütebilmektedir. Bunun dışında pasaport, sürücü belgesi, silah ruhsatı ve araç tescillerinin yapılması gibi görevler polis tarafından yerine getirilmektedir⁵⁸.

Danimarka’da Emniyet Genel Müdürü ve diğer emniyet müdürleri ile bunların yardımcıları hukukçu kişiler arasından seçilmektedir. Bu kişiler aynı zamanda davalarda savcı olarak görev yapmaktadır. Üniformalı olarak görev yapan polisler ile üniformasız olarak görev yapan kriminal polislerin başında birer başmüfettiş bulunmaktadır. Üniformalı polisler daha çok devriye, trafik, suç önleme, toplum polisi gibi önleyici hizmetleri yerine getirmektedir. İdari polisin başında ise şef düzeyinde bir yönetici bulunmaktadır. Bu bölüm genellikle sürücü belgesi, pasaport ve lojistik destek görevlerini yerine getirmektedir. Karakolların 07.00 ile 23.00 saatleri arasında hizmet verdiği ülkede kolluğun günlük çalışma süresi sekiz saattir. Bu sürenin üstündeki çalışmalar ise fazla mesai ücretine tabidir. Danimarka’da polis olabilmek için herhangi bir diplomaya sahip olmak şart değildir. Temel polislik eğitimi yaklaşık üç yıl süren bir eğitim ile verilmektedir. Altı yıl polislik tecrübesinden sonra on iki hafta süren bir eğitim alınarak adli polis adaylığı olma imkânı verilmektedir⁵⁹.

2.5. Türkiye’de Kolluk Yapılanması

Türkiye’deki kolluk teşkilatlanması yapısal perspektifte ele alındığında genel olarak küresel ölçekte uygulanan diğer kolluk sistemlerine benzer bir şekilde genel kolluk hizmetlerinin sunulması ile görevli merkezi olarak teşkilatlanmış kolluk birimleri ile özel kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesi ile görevli, farklı mercilere bağlı özel kolluk birimleri şeklinde ikili yapıya sahip bir kolluk politikası izlendiği ifade edilebilmektedir.

⁵⁶Hasan Kaya, *Fransız ve Türk Emniyet Teşkilatlarının Adli Kolluk Tarihçeleri Üzerinde Bir Mukayese*, Yüksek Lisans Tezi, Batman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Batman 2012, ss.158-165.

⁵⁷Kratz & Semerak, *“Batı Avrupa”* ss.15,17.

⁵⁸Meyzonnier, *“Avrupa Birliğinde”* ss.56-63.

⁵⁹Meyzonnier, *“Avrupa Birliğinde”* ss.56-63.

2.5.1. Genel Kolluk Hizmetlerinin Sunumu ile Görevli Birimler

Türkiye’de genel kolluk ile ilgili yasal altyapı Emniyet Teşkilatı Kanunu’na dayanmaktadır. 1937 tarihli bu düzenlemenin üçüncü maddesinde; kolluğun genel kolluk ve özel kolluk olmak üzere ikiye ayrıldığı, polis ve jandarma teşkilatlarının genel kolluk kuvveti olarak kabul edildiği, bu teşkilatların dışında kalan ve kendi kanunlarında yazılı bazı spesifik görevleri yerine getirmek üzere kurulan kolluk teşkilatlarının ise özel kolluk olarak kabul edildiği düzenlenmiştir⁶⁰.

2.5.1.1. Emniyet Genel Müdürlüğü

Emniyet Genel Müdürlüğü’nün kuruluşu 10 Nisan 1845 tarihinde *Paris Emniyet Müdürünün Görev ve Yetkilerini Düzenleyen Kararname* esas alınarak hazırlanan Polis Nizamnamesine dayanmaktadır. Bu tarihten sonra çeşitli yapısal değişikliklere uğrayarak günümüze kadar gelen Emniyet Genel Müdürlüğü, günümüzde belediye düzeyindeki yerleşim yerlerinde kolluk hizmetlerinin sunulması ile görevlidir. Aynı zamanda sayısal bağlamda Türkiye’deki en büyük silahlı kolluk kuvveti olma özelliği taşıyan Emniyet Genel Müdürlüğü, coğrafi olarak jandarma teşkilatından daha küçük bir bölgede görev yapmasına rağmen nüfusun çok büyük bir oranına hizmet vermektedir.

2.5.1.1.1. Emniyet Genel Müdürlüğü Teşkilatlanması

Emniyet Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapmakta olup, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun on altıncı maddesine göre Emniyet Genel Müdürlüğü; merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yurtdışı teşkilatı olarak yapılanmıştır. Merkez Teşkilatı; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Özel Güvenlik Denetleme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Daire Başkanlıklarından teşekkül etmektedir. Taşra teşkilatı ise, İl ve İlçe Emniyet Müdürlükleri ile İlçe Emniyet Amirlikleri ve emniyet hizmetlerine dair diğer birimlerden meydana gelmektedir⁶¹. Genel Müdürlüğün taşra teşkilatları, mülki olarak bağlı oldukları il veya ilçenin en büyük idari amiri sıfatıyla vali veya kaymakama bağlı olarak görev yapmaktadır. Taşra teşkilatları ayrıca adli görevleri ile ilgili oldukları yerin cumhuriyet savcılarına bağlı olarak görev yapmaktadır.

2.5.1.1.2. Görevleri

Polis teşkilatının görevleri Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre polisin öncelikli görevi, “kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce yasalar çerçevesinde bu hareketlerin önlenmesi” olarak tanımlanmıştır⁶². Önleyici kolluk hizmetleri olarak da değerlendirilebilecek olan bu görevlerin yürütülmesine rağmen yasal düzenlemelerde suç olarak tanımlanan bir fiilin işlenmesi halinde ise polisin adli görevi başlamaktadır. Yine aynı kanunun ikinci maddesinin (b) fıkrasında; “İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak” şeklinde belirtilen görevler⁶³, bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi, suç işleyenlerin adli merciler önüne çıkarılması ve böylece adaletin sağlanması şeklinde bir dizi faaliyeti içermektedir.

Türkiye’de Emniyet Teşkilatı’nın; yasaların uygulanması, suç işlenmesinin önlenmesi, işlenen suçların araştırılması, işlenen suçların faillerinin yakalanarak adli merciler önüne çıkarılması, yargı mercileri tarafından verilen talimatların yerine getirilmesi, tehlike altında olan bireylerle yardıma muhtaç olanlara yardım edilmesi, düzenli ve güvenli trafik akışının sağlanması, toplumda genel güvenlik algısının oluşturulması ve sürdürülmesi, düzenin ve yönetimin korunup geliştirilmesi, yabancılarla ilgili bazı işlemlerin yapılması, kamu görevlisi olacak kişilerle ilgili gerekli araştırmanın yapılması, devlet büyüklerinin korunması, kamu düzeninin sağlanması, temel hak ve hürriyetlerin korunması vb. görevleri yerine getirmek gibi oldukça geniş çerçevede yer alan görevleri yürütmekle yükümlü olduğu ifade edilmektedir⁶⁴.

Emniyet Genel Müdürlüğü, günümüzde adli ve idari görevlerinin dışında spesifik olarak belirlenmiş bazı hizmetleri yerine getirmektedir. Bu hizmetler; pasaport, silah ruhsatı, sürücü belgesi, araç tescil işlemleri, özel güvenlik hizmet belgesi ve

⁶⁰ *Emniyet Teşkilatı Kanunu*, Resmi Gazete, 04.06.1937 tarih ve 3629 sayılı Resmi Gazete, Tertip:3, Cilt:18, Ankara 1937.

⁶¹ Kızılkaya, “*Polis Okullarındaki*”, s.256.

⁶² PVSK m.2/a.

⁶³ PVSK, m.2/b

⁶⁴ Emniyet Genel Müdürlüğü, *2016 Faaliyet Raporu*, Ankara 2017, s.4.

patlayıcı maddelerle ilgili belgeleri düzenleme ve işlemleri yerine getirmek gibi görevlerdir⁶⁵. 2 Nisan 2018 itibarıyla silahlı kolluk gücü olarak polislerin sahada etkin olarak hizmet yürütülebilmesi amacıyla sürücü belgesi ve pasaport işlemleri ile ilgili tüm işlemler il ve ilçe nüfus müdürlüklerine devredilmiştir.⁶⁶ Ayrıca araç tescil işlemlerinin Türkiye Noterler Birliği (TNB) koordinesinde noterliklere devredilmesi ile ilgili yasal altyapı oluşturulmuş ve bu hizmetlerin noterler tarafından verilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir⁶⁷.

2.5.1.2. Jandarma Genel Komutanlığı

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun üçüncü maddesine göre jandarma; emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir⁶⁸. Jandarma Genel Komutanlığı tarihsel perspektifte kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinde oldukça önemli görevler üstlenmiştir. Militarist bir yapıya sahip olan Jandarma Teşkilatı, günümüzde de sorumluluk alanları dâhilinde kolluk hizmetlerini yürütmeye devam etmektedir. Bununla birlikte Jandarma Teşkilatı'nın askeri niteliğinden arındırılarak daha sivil bir hale getirilmesine yönelik bazı politikalar ortaya konulmaktadır. Söz gelimi 668 sayılı KHK ile Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'nun üçüncü maddesinde yer alan "askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir" ibaresi "genel kolluk kuvvetidir" şeklinde değiştirilmiştir⁶⁹. Ayrıca Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu kabul edilmiş ve jandarmanın yapı ve görevleri ile ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır.

2.5.1.2.1. Jandarma Genel Komutanlığı Teşkilatlanması

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu; jandarmanın kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde mülki taksimatın esas alınacağını düzenlemiştir. Günümüzde Jandarma Teşkilatı merkez ve taşra teşkilatı ile merkeze bağlı birimlerden teşekkül etmektedir. Merkez teşkilatı, Jandarma Teşkilatı'nın çeşitli görevleri ile ilgili merkezi düzeyde yürütülmesi gereken görevleri yerine getiren on dokuz muhtelif birimden oluşmaktadır. Taşra Teşkilatı ise Bölge Komutanlıkları, İl ve İlçe Jandarma Komutanlıkları, Jandarma Komando Birlikleri, Jandarma Özel Harekât Birlikleri ile Asayiş Komando Birlik Komutanlıklarından oluşmaktadır. Ayrıca Jandarma Asayiş Kolordu Komutanlıkları, Eğitim Öğretim Birimleri, Havacılık Filo Komutanlıkları ile Tugay Komutanlığı seviyesinde teşkil edilmiş olan Jandarma Komando Özel Asayiş ve Kurtarma ile Komando Tugay Komutanlıkları doğrudan merkeze bağlı olan birimlerdir⁷⁰.

2.5.1.2.2. Görevleri

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun yedinci maddesine göre jandarmanın genel olarak görevleri; mülki görevler, adli görevler ve askeri görevler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Mülki görevler; emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gereken tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış koruma görevlerini yürütmek olarak sıralanırken, adli görevler; işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarla düzenlenen iş ve işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek olarak düzenlenmiştir. Jandarmanın askeri görevleri ise kanunlarla verilen askeri görevleri yerine getirmek şeklinde düzenlenmiştir⁷¹. Teşkilat Kanunu'na göre jandarmanın görevleri ele alındığında genel olarak polis teşkilatının görevlerine paralel bir şekilde önleyici kolluk görevleri ve adli kolluk görevleri olarak düzenlendiğini ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte jandarma personelinin sahip olduğu askeri yapı gereği askeri nitelikte bazı görevleri de bulunmaktadır.

⁶⁵ 676 Sayılı *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* Resmi Gazete, 29.10.2016 Tarih ve 29872 Sayılı Resmi Gazete, Ankara 2016.

⁶⁶ 680 Sayılı *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, Resmi Gazete, 06.01.2017 Tarih ve 29940 Sayılı Resmi Gazete, (mük.), Ankara 2017.

⁶⁷ *Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu*, Resmi Gazete, 12.03.1983 Tarih ve 17985 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt: 22, Ankara 1983, s.215.

⁶⁸ 668 Sayılı *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, Resmi Gazete, 27.07.2016 tarih ve 29783 sayılı Resmi Gazete, (2. mük.) Ankara 2018.

⁶⁹ *Teşkilat ve Kuruluş*, <https://www.jandarma.gov.tr/kurulus/kurulussemasiindex.htm>, (10.04.2018).

⁷⁰ *Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu*, Resmi Gazete, 13.07.1982 Tarih ve 17753 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:21, Ankara 1982, s.379.

⁷¹ JTGYK, m.7

2.5.1.3. Sahil Güvenlik Komutanlığı

1982 yılında 2692 sayılı kanun ile kurulan Sahil Güvenlik Komutanlığı, aynı kanunun ikinci maddesine göre kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak kabul edilmiştir⁷². İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet yürüten Sahil Komutanlığı, yapısal olarak jandarma teşkilatına benzemektedir. Zira askeri niteliğe sahip personel ile hizmet yürüten bu birimin personeli de Jandarma personeline olduğu gibi 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ve diğer askeri personel kanunlarına tabi olarak istihdam edilmektedir. Ayrıca Sahil Güvenlik Komutanlığının da Jandarma Teşkilatına benzer şekilde askeri görevleri bulunmaktadır. Bu bağlamda jandarma ile sahil güvenlik arasındaki en önemli farkın görev alanı ile ilgili olduğu ve bunun dışında genel olarak benzer nitelikte faaliyetlerde bulunduğunu ifade etmek mümkündür.

2.5.1.3.1. Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilatlanması

2017 yılında yayımlanan Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin beşinci maddesine göre Sahil Güvenlik Komutanlığı Merkez ve Taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı; Komutan Yardımcılıkları, Hava Komutanlığı, Eğitim Öğretim Komutanlığı ile Personel, İstihbarat gibi teknik bazı birimleri içinde barındıran yirmi bir birimden oluşmakta iken taşra teşkilatı; Bölge, Grup ve Karakol Komutanlıkları ile Kolluk Destek Tim Komutanlıklarından teşekkül etmektedir⁷³.

2.5.1.3.2. Görevleri

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun dördüncü maddesine göre Sahil Güvenlik Komutanlığının görevleri; Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, gerçekleşen her türlü kaçakçılık eylemini, yasa dışı belirlenen kanunlara aykırı davranan kişileri önlemek, izlemek, suç işleyenleri yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç araçlarını yetkili makamlara teslim etmek olarak sıralanmıştır⁷⁴.

Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli genel kolluk tarafından kullanılan tüm yetkilere sahip olup, olağan görev yerleri olan sahil ve limanlar ile Türk karasularında başlayan ve karada devam etmesi veyahut suç işleyenlerin karaya geçmesi halinde görevli ve yetkili kolluk personeli suça el koyuncaya değin Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin yetkilerini karada kullanması da mümkündür (SGKK, m.4).

2.5.2. Özel Kolluk Hizmetlerinin Sunumu İle Görevli Birimler

Özel kolluk hizmetlerinin sunulması ile görevli kolluk birimleri, genel kolluk birimlerinden farklı olarak özel bir amacı gerçekleştirmeye yönelik faaliyette bulunmaktadır. Günümüzde Türkiye'de Milli İstihbarat Teşkilatı, Özel Güvenlik Personeli, Köy Korucuları, Belediye Kolluğu, Orman Kolluğu, Ordu Kolluğu ve Çiftçi Mallarını Koruma Kolluğu gibi özel bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak kurulmuş birçok özel kolluk teşkilatı görev yapmaktadır. Bu teşkilatlar genel kolluk teşkilatlarından farklı olarak kendi kanunlarında gösterilen müstakil görevleri yerine getirmek amacıyla teşkil edilmektedir.

3. TÜRKİYE'DE EMNİYET HİZMETLERİNİN SUNUMU VE DÜALİST YAPI SORUNSALI

3.1. Genel Kolluk Birimleri Tarafından Yürütülen Hizmetler

Kolluk hizmetleri günümüzde genel ve özel kolluk şeklinde ikili ayrıma tabi tutulmaktadır. Bunlardan ilki olan genel kolluk teşkilatı tüm ülke sathında görevli ve yetkili olarak belirli bir merkezden yönetilen ve kamu hukuku esaslarına göre hizmet veren kuruluşlar olarak teşkilatlanırken özel kolluk teşkilatları ise genelde merkezi yönetime bağlı olmayan ve kendi kuruluş

⁷²Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, Resmi Gazete, 21.01.2017 Tarih ve 29995 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:58, Ankara 2016.

⁷³Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, Resmi Gazete, 21.01.2017 Tarih ve 29995 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:58, Ankara 2016.

⁷⁴SGKK, m.4

kanunlarında belirtilen özel amaçları yerine getirmek üzere kurulan kolluk teşkilatlarıdır.

Türkiye’de genel kolluk teşkilatları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığından oluşmaktadır. Bu kuruluşlar temelde aynı hizmetleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş olsalar da aslında aralarında görev alanı bağlamında bazı farklılıklar söz konusudur. Polis teşkilatı kent merkezlerinde verilmesi zorunlu kolluk hizmetlerinin sunumunda görev alırken, Jandarma Teşkilatı aynı hizmetleri kırsal kesimde vatandaşa sunmaktadır. Sahil Güvenlik Teşkilatı ise üç tarafı denizlerle çevrili olan Türkiye coğrafyasında, sahiller ve karasularda kolluk hizmetlerini yerine getirmekle görevlidir.

3.1.1. Adli Kolluk Hizmetleri

Adli kolluğun tanımı ile ilgili genel bir konsensüsün sağlanmış olduğunu ifade etmek olanaksızdır. Avrupa Birliği ülkelerinde genel olarak adli polis birimlerinin yargı organlarının yönetimi altında görev yapan birimler olduğu görülmektedir. Diğer taraftan bu tanımın ileri aşamalarında çeşitli fikir ayrılıkları⁷⁵ ortaya çıkmaktadır⁷⁶.

İdare, yasalarda illegal olarak belirlenmiş davranışların ortaya çıkmaması için veya çıkmasından önce bazı tedbirler alarak bu hareketleri engellemeye çalışır. Bu hareketlerin ortaya çıkışının herhangi bir şekilde engellenemediği durumlarda, kolluğun görevi, suç oluşturan fiilin devam etmesine engel olmak ve işlenmiş olan suç faillerinin yakalanarak adli merciler önüne çıkarılmasını sağlamaktır⁷⁷.

Yenisey adli kolluğu; suçun işlenmesinden sonra suç mahallindeki iz, eser ve emareleri bilimsel metotlar uygulayarak değerlendirmeye tabi tutan ve bu deliller ile suç şüphesi altındaki kişiyi adli mercilere nakleden kolluk birimi olarak tanımlanmaktadır⁷⁸.

Adli kolluk teşkilatının kurulması ile ilgili yasa tasarılarında adli kolluk; ceza adalet sisteminin hızlı, etkin ve sağlıklı bir şekilde işleme amacına yönelik olarak Cumhuriyet Savcısının direktif ve gözetiminde suç soruşturmasını yürütmek, işlenen suçların faillerini tespit ederek, suç ile fail arasındaki bağlantıyı kurabilecek her türlü iz, eser ve emareyi toplayarak ilgili adli yargı mercilerine teslim etmekle görevli kolluk birimi olarak tanımlanmaktadır. Kunter’e göre kolluğun iki işlevi vardır. Kolluğun birinci işlevi toplum düzenini koruyarak suçların engellenmesi amacına yönelik her türlü faaliyeti içeren “koruma” işlevidir. Kolluğun ikinci işlevi ise meydana gelen bir olayla ilgili suç faillerinin yakalanarak adli merciler önüne çıkarılmasına yönelik faaliyetleri içeren “araştırma” işlevidir⁷⁹. Bu noktada kolluğun ikinci işlevi olarak görülen araştırma işlevi ile kast edilen kolluğun adli görevleridir.

Yukarıdaki tanımlamalar ışığı altında adli kolluk hizmetleri, adli yargı mercilerine bağlı olarak yürütülen, bir suç ile ilgili olan ve suçun failinin yakalanarak adli merciler önünde cezalandırılmasını amaçlayan kolluk hizmetleri olarak tanımlanabilmektedir. Bir kolluk etkinliğinin adli kolluk hizmeti olarak sınıflandırılabilmesi için her şeyden önce işlenmiş bir suç ile ilgisi olması gerekmektedir. Adli kolluk hizmetleri, bireylerin suçlu veya suçsuz olduğunun tespit edilmesi noktasında önemli bir etkiye sahiptir. Zira adli mercilerce verilen kararların temelinde adli kolluk personeli tarafından elde edilen delil ve iddialar yer almaktadır.

İşlenen bir suç ile ilgili olaya müdahale ederek delilleri muhafaza altına alan ilk ve tek birim olma özelliği taşıyan adli kolluk personeli tarafından toplanan deliller, tutulan tutanaklar veya yapılan tespitler adli merciler tarafından verilecek kararlara esas teşkil etmektedir. Bu bağlamda maddi gerçeğe ulaşabilme yolunda kolluk personelinin oldukça önemli bir görevi yerine

⁷⁵İl İdaresi Kanununda Türkiye’de asayişin sağlanması görevi mülki amirlere verildiğinden, mülki amirlerin de adli kolluk görevlilerine talimat verebileceği şeklinde fikirler ileri sürülmektedir.

⁷⁶Amedeu Recasens I Brunet, *Demokratik Toplumda Polis Yetki ve Sorumlulukları*, Avrupa Konseyi Suç Sorunları Komitesi 12. Kriminoloji Konferansı, Zeliha Y. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2007, ss.18-19.

⁷⁷Ahmet Karagöz, *İdari Kolluk, İdari Kolluk Önlemleri ve Bu Önlemlere Başvurmadaki Şartlar, İdari Kolluk Hizmetlerinde Ölçülülük İlkesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1990, s.2.

⁷⁸Feridun Yenisey, (a), *Uygulanan ve Olması Gereken Ceza Muhakemesi Hukuku, Hazırlık Soruşturması ve Polis*, Beta Yayınları, İstanbul 1993, s.194.

⁷⁹Nurullah Kunter, *Reformlar ve Suç Kolluğu*, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Ceza Adaleti Reformu İlkeleri Sempozyumu, 24-26 Şubat 1972, İstanbul 1972, ss.74-75.

getirdiği aşıkardır.

Ceza adalet sisteminin hızlı, sağlıklı ve etkin olarak işleyebilmesinin temel gerekliliklerinden birinin, alanında uzmanlaşmış kolluk personeli olduğu dile getirilmektedir. Adli kolluk, küresel ölçekte birçok ülkede genel kolluğun içinde yapılanmış bulunmaktadır. Türkiye’de adli kolluk konusu oldukça sorunlu bir alan olarak değerlendirilmektedir. Yılmaz’a göre bu durumun beş farklı nedeni vardır. Bu nedenler; mevzuattan kaynaklanan nedenler, uygulamadan kaynaklanan nedenler, iki başlı yapıdan kaynaklanan nedenler, personel sorunları ve teknik sorunlar olarak sıralanmaktadır. Adli kolluk görevi yerine getirilirken idari görevlerin fazlalığı, yasal mevzuatın belirsizliği, soruşturma davasını yalnızca Cumhuriyet Savcısının açabilmesi, adli konularla ilgili idari amirlerin bilgi talepleri, adli kolluk personelinin uzmanlaşma eksikliği gibi birçok sorun ortaya çıkmaktadır⁸⁰.

Küresel ölçekte kolluk teşkilatları çalışma konusu bağlamında ele alındığında birçok ülkede adli kolluk hizmetlerinin genel kolluk teşkilatları içinde yapılandığı görülmektedir. Bununla birlikte bu yapılanma, aynı teşkilat içinde farklı görevleri yerine getiren birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kriminal polis olarak da adlandırılabilen adli polis, Kanada Polis Teşkilatının yüzde on dördünü, Birleşik Krallık ve Amerikan Polisi’nin yüzde on beşini oluşturmaktadır. Bu oran Avustralya’da yüzde on altı ve Japonya’da yüzde yirmi olarak karşımıza çıkmaktadır⁸¹⁻⁸².

3.1.2. İdari Kolluk Hizmetleri

İdari kolluk hizmetleri idari mercilerin direktifleri altında yürütülen, işlenmiş bir suç ile ilgisi olmayan ve işlenmesi muhtemel suçların önlenerek toplumda güven duygusu oluşmasını amaçlayan kolluk hizmetleri olarak tanımlanabilmektedir. Adli kolluk hizmetlerinin yürütülmesinde nihai amaç toplumda adalet duygusunun oluşması iken bu amaç idari kolluk hizmetlerinde toplumda güven duygusunun oluşması olarak kabul edilmektedir.

İdari kolluk hizmetlerinin en önemli niteliğinin önleyici yapısı olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda; devriye, arama faaliyetleri, kimlik denetimi gibi görevler, idari kolluk hizmetleri kapsamında değerlendirilmektedir. Anılan bu görevler sırasında idare, kolluk görevlileri eliyle bireylerin yaşamlarını veya meslek hayatlarını kısıtlayıcı birtakım davranışlar gösterebilmektedir⁸³.

Tarihsel perspektifte kolluk birimlerinin kuruluşundan bu yana suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla devriye hizmetleri kullanılmaktadır. Araştırmacıların yoğun olarak faydası üzerinde tartıştığı bu kolluk etkinliği halen kolluk hizmetleri içinde önemli bir yere sahiptir. Yapılan bir araştırmaya göre ABD Polisi’nin yüzde altmış beşi, Kanada Polisi’nin yüzde elli altısı, İngiliz Polisi’nin yüzde elli dördü devriye hizmetleri yerine getirmektedir. Türkiye’de bu oran yüzde otuz olarak gerçekleşmektedir⁸⁴.

Devriye görevlerinin yürütülmesinde amaç, kolluk personelinin topluma daha yakın hatta toplumun içinde yer alarak, hem suç ile ilgili olmayan çağrılarda bireylere yardımcı olmak hem de toplum içinde yüksek seviyede görünerek bireylerde güven hissinin oluşmasını sağlamaktır. Birleşik Krallık ve Amerika’da yapılan araştırmalara göre polise gelen acil çağrılar dörtte üçü suç ile ilgili değildir⁸⁵. Bununla birlikte devriye görevlerinin en önemli amacı suçların önlenmesidir. Kavramsal olarak suç önleme; toplumda şiddet ortamının oluşmasına zemin hazırlayacak olan şartların ortadan kaldırılması, madde kullanımı ile etkin bir mücadelede bulunarak bu suç türünün minimize edilmesi, toplumda güvenlik bilincinin oluşturulması ve böylece hayat kalitesini yükseltmeye yönelik olarak bireyler tarafından ortaya konulan davranışlarda artış sağlanması olarak tanımlanmaktadır⁸⁶.

⁸⁰Esra Yılmaz, *Türkiye’de Adli Kolluk Sorunu*, <http://veyseldinler.com/yazilar/14.html>, (10.04.2018).

⁸¹David H. Bayley, *Gelecek İçin Polis*, Fethullah E. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2006, s.29.

⁸²Bu oranlar adli kolluk görevlilerinin kolluk teşkilatları içinde sayısal olarak küçük bir kısmı kapladığı ve kolluk teşkilatlarının asli görevleri olan önleyici kolluk hizmetlerine ağırlık verdiğinin göstergesi niteliğindedir.

⁸³İl Han Özey, (b), *İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 45, Sayı: 1-4, İstanbul 2011, s.316.

⁸⁴Yavaş, *“Türkiye’de Devriye”*, s.26.

⁸⁵Bayley, *“Gelecek için”* s.20.

⁸⁶Centre Internationale de Prevention de la Criminalite, (CIPC), (2006), *Suçun Önlenmesinde Polisin Rolü*, Tarık Ziyad G. (Çev) Emniyet

İdari kolluğun en belirgin niteliği, suçu önleyici yapısı içinde durdurucu ve düzenleyici hizmetler vermesidir⁸⁷. Genel olarak önleyici kolluk personelinin suç önleme amacıyla yürüttüğü görevlerinde kısıtlı sayıda delil ile buna karşın adli kolluk personelinin suç soruşturmalarında yüksek sayıda delil ile karşılaştığı belirtilmektedir⁸⁸.

İdari kolluk hizmetlerinin sunumunda kolluk görevlilerine verilen yetkilerin, bireylerin hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması noktasında oldukça etkili olduğu ifade edilmektedir⁸⁹. Gerçekten de idarenin, toplum içinde yaşayan bireylerin eylemlerini denetim altında tutarak toplum düzeninin sağlanması amacıyla ters düşen hareketleri kısıtladığı ve böylece kamu düzenini sağlamayı amaçladığı kabul edilmektedir⁹⁰.

İdari kolluğun özellikleri genel olarak şöyle sıralanmaktadır⁹¹:

- Tek Taraflılık:** İdari kolluk faaliyetleri her zaman idarenin tek taraflı işlemleri ile yürütülmektedir.
- Devredilemezlik:** İdari kolluk faaliyetleri kural olarak sözleşme ile kamu dışındaki mercilere devredilemez.
- Mecburilik:** İdari kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesinde idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır.
- Kamu Gücüne Dayanma:** İdari kolluk faaliyetleri idarenin kamu gücünün ayrıcalıklarına dayanılarak yerine getirilmektedir.
- Hak Yaratacılık ve Geri Alınabilme:** İdari kolluk faaliyetleri kapsamında tesis edilen işlemler bireyler için hak yaratacılık nitelikte değildir. Bu işlemlerin geri alınması mümkündür.
- Sorumluluk İçin Ağır Kusur Şartı:** İdarenin idari kolluk faaliyetlerinden doğan sorumluluğunun ortaya çıkabilmesi için idarenin "ağır" derecede kusurlu olması gereklidir.

Adli ve idari kolluk hizmetleri birçok yönden ayrılmaktadır. Bununla birlikte bu hizmetler Türkiye’de aynı kolluk personeli tarafından yürütülmektedir. Çalışma kapsamında genel kolluk teşkilatı olarak Emniyet Genel Müdürlüğü referans olarak kabul edildiğinden adli ve idari kolluk hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde bu teşkilatın izlediği politikalar üzerinde durulmasında yarar görülmektedir.

3.2. Emniyet Genel Müdürlüğü Tarafından Sunulan Hizmetlerde Adli-İdari Kolluk Ayrımı

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun dokuzuncu maddesine göre polis; idari, adli ve siyasi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Kanunun ilgili maddesine göre siyasi polis; “Devletin genel güvenliği ile ilgili görevleri yerine getiren kısım” olarak tanımlanmış iken, idari polis; “İctimai ve umumi düzeni sağlamakla yükümlü olan kısım” olarak tanımlanmıştır. Aynı yasal düzenlemeye göre adli polis ise “asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde adli görevleri yerine getirmek üzere Emniyet Umum Müdürlüğü’nden ayrılan kısım” şeklinde tanımlanmıştır⁹². Bu bağlamda adli ve idari kolluk birimlerinin teorik olarak birbirinden farklı olduğu ifade edilebilmektedir. Bununla birlikte adli kolluk görevi ile idari kolluk görevinin bir madalyonun iki tarafı şeklinde bir bütünlük içinde bulunmasından dolayı her iki görevin birbirinden ayrılmasının mümkün olmadığı ve hangi noktada birinin bitip diğerinin başlayacağını kestirilebilmesinin güç olduğu kabul edilmektedir. Adli ve idari kolluk hizmetlerinin birbirini izleyen süreçler olarak genellikle aynı kolluk görevlisinin şahsında birleştiği görülmektedir⁹³.

3.2.1. Emniyet Genel Müdürlüğü Tarafından Sunulan Hizmetlerde Adli Kolluk

Adli Kolluk, bir suçun işlenmesinin akabinde suça el koyan, olayın iz, eser ve delillerini tespit ederek suçun sanığı ile olay

Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2006, s.21.

⁸⁷Karagöz, “İdari Kolluk” s.6.

⁸⁸Emrah Akçay, *Kolluğun Gözlem ve Karar Verme Becerileri*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Mayıs 2013, Cilt:2, Sayı:1, Ankara 2013, ss.57-77.

⁸⁹İl Han Özay, (c), *İdari Kolluk- Adli Kolluk*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXXI, Sayı:I, İstanbul 2013, s.950.

⁹⁰Ezgi Yıldırım, *İdari Kolluk Faaliyetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2013, s.4.

⁹¹Gözler, “İdare Hukuku” ss.434-436.

⁹²ETK m.9.

⁹³A. Natık Canca, *Adli Kolluk, Kuruluş ve Görevleri*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-13 Temmuz 1997, Antalya 1998, s.86.

arasında bağlantı kuran kolluk türü olarak tanımlanmaktadır⁹⁴. Türkiye’de yaklaşık yarım yüzyıldan bu yana adli kolluk teşkilatının kurulması tartışmaları süregelmektedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun hazırlanması sürecinde Adalet Bakanlığı tarafından genel kolluktan ayrı, müstakil olarak Cumhuriyet Savcısına bağlı bir adli kolluk teşkilatı kurulması önerilmiş ancak bu öneri İçişleri Bakanlığı tarafından kabul edilmemiştir. 5271 sayılı CMK, adli kolluk konusunda kendine özgü bir yapı ortaya koymuştur.

Yürürlükte bulunan yasal düzenlemeler adli kolluk bağlamında ele alındığında genellikle Polis Merkezi Amirliklerinde görev yapan personelin adli kolluk olarak değerlendirilmesi şeklinde bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde adli kolluk hizmeti yürüten birçok farklı birim vardır. Konu ile ilgili tereddütlerin giderilmesi amacıyla Emniyet Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan “*Adli Kolluk Amir ve Sorumlularının Belirlenmesi*” konulu genelgede merkez teşkilatı içinde yer alan Terörle Mücadele ve Kaçakçılık Daire Başkanlıklarının; taşra teşkilatında ise Asayiş, Kaçakçılık, Mali Suçlarla Mücadele, Narkotik, Organize, Terörle Mücadele, Olay Yeri İnceleme, Yabancılar, Güvenlik, Özel Harekât ve Çocuk Şube Müdürlükleri ile bu şubelerin ilçelerde bulunan uzantılarının ve Polis Merkezi Amirliklerinin adli kolluk hizmetlerinin sunumunda görev alan birimler olduğu belirtilmiştir⁹⁵.

Günümüzde adli kolluk hizmetleri ile ilgili birçok aksaklığın varlığından söz edilmektedir. Genel olarak adli kolluk personelinin yaşadığı aksaklıklar; yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar, idari görevlerin fazlalığı, Cumhuriyet Savcılığı ile adli kolluk arasında yaşanan iletişim eksiklikleri ve güvensizliğe dayalı problemler, adli kolluk personelinin uzmanlaşması önündeki engeller olarak sıralanmaktadır⁹⁶.

3.2.2. Emniyet Genel Müdürlüğü Tarafından Sunulan Hizmetlerde İdari Kolluk

Türkiye’de 2005 yılında yürürlüğe giren 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Adli Kolluk Yönetmeliği ile adli kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapılmış ancak idari kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda 1934 yılında yayımlanan PVSK’nın belirli maddeleri üzerinde zaman zaman değişiklikler yapılması şeklinde bir yol izlenmiştir. Önleyici kolluk yetkilerini içeren bir yeni polis kanununun hazırlanması amacıyla 2006-2007 yıllarında Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından, aralarında akademisyenlerin de bulunduğu bir heyet, Avrupa standartlarını yerinde incelemek üzere görevlendirilmiş ve çalışma sonucunda 2007 yılında TBMM’de kabul edilen 5681 sayılı kanun⁹⁷ ile PVSK’da bazı düzenlemeler yapılmıştır⁹⁸.

İdari kolluk hizmetlerinin özellikleri ele alındığında her şeyden önce idari kolluk hizmetlerinin önleyici yapıya sahip olduğu görülmektedir. İdari kolluğun ikinci özelliği idari kolluk ile ilgili yapılan işlemlerin tek taraflı olmasıdır. İdari kolluk faaliyetlerinin üçüncü özelliği bu görevlerin devredilemez yapıya sahip olmasıdır. Dördüncü özellik, idari kolluk faaliyetlerinin kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmasıdır. Beşincisi idari kolluk hizmetleri ile ilgili yetkili yargı mercilerinin idari yargı mercileri olmasıdır. Altıncı ve son özellik ise idari kolluk işlemlerinin hak doğurucu nitelikte olmadığı ve her zaman geri alınabileceğidir⁹⁹.

Adli kolluk-idari kolluk ayrımının yapılmasının oldukça güç bir durum olduğu görülmektedir. Zira idari görev olarak devriye hizmetlerini yerine getiren veyahut toplumsal bir olayda görev alan kolluk personeli, bir suç ile karşılaşması halinde suça müdahale ederek adli kolluk vasfına bürünmektedir. Yapılacak olan böylesi bir ayrım idari kolluk personelinin karşılaştığı

⁹⁴Hasan Tahsin Fendoğlu, (b), *İnsan Hakları ve Adli Kolluk*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-13 Temmuz 1997, Antalya 1997, s.219.

⁹⁵Özdemir, “*Adli Kolluğun*” s.36.

⁹⁶Mehmet Aydınhoğlu, *Türkiye’de Adli Kolluk Birimlerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2013, s.137.

⁹⁷02.06.2007 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen 5681 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile polislin durdurma ve kimlik sorma, parmak izi ve fotoğrafların kayda alınması, önleme araması yapma ve adli görev ve yetkileri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

⁹⁸A. Metin Ekşi, *Polisin Tehlikeyi ve Suçu Önlemek Amacıyla Kişileri Yakalama ve Uzaklaştırma Yetkisi ve Almanya Örneği*, Suç Önleme Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 7-8 Ekim 2011, Bursa Emniyet Müdürlüğü Yayınları, Bursa 2012, s.107.

⁹⁹Ercan Akçe, *Türk Hukukunda İdari Kolluk Teşkilatı Olarak Jandarma*, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale 2006, s.23.

olaylara müdahale etmemesi ve bunu adli kolluk personelinin görevi olarak görmesi gibi sonuçlara yol açacaktır. Kolluk personelinin öncelikli görevi suçların önlenmesidir. Buna göre kolluk personelinin idari nitelikteki görevlerinin, adli görevlerine göre öncelikli olduğunu ifade etmek mümkündür. Emniyet Teşkilatının idari görevleri ile ilgili ayrı bir yasal altyapının oluşturulması gerekmektedir.

Pozitif hukuka göre polislin öncelikli görevi suçların önlenmesidir. Bu görev aynı zamana idari kolluk görevi olarak kabul edilmektedir. Günümüzde adli görevleri ile ilgili üstün performans sergileyen kolluk personeli çeşitli şekillerde ödüllendirilmektedir. Ancak Polis Teşkilatı personeline idari niteliğe sahip görevlerinden dolayı herhangi bir taltif veya ödül verilmemektedir. Diğer taraftan idari kolluk olarak önlenemeyen suçların faillerinin yakalanması ve adli merciler önüne çıkarılması gibi görevlerle ilgili birçok personele çeşitli ödüller verilmektedir. Bu durum kendi içinde bir çelişki arz etmektedir. Zira asli görevini yapmadığı için suçun işlenmesini önleyemeyen ancak tali görevi olarak suçun failinin yakalanmasında üstün başarı gösterdiği değerlendirilen personelin ödüllendirilmesi, aynı zamanda bu personelin adli görevlere daha çok yönelmesine ve asli görevini ihmal etmesine yol açmaktadır. Kanımızca adli görevlerle ilgili üstün başarı gösteren personelin ödüllendirilmesi uygulamasına devam edilmesi ancak bunun yanında asli görevini yapan personelin de bu ödül sisteminin dışında tutulmaması gerekmektedir. Söz gelimi sorumluluk alanları dâhilinde asli görevini etkin bir şekilde yaparak suç işlenmesinin önlenmesine katkıda bulunan ve suç oranının düşmesini sağlayan personelin de ödüllendirilmesi gerektiği fikri değerlendirilmelidir.

3.3. Türkiye’de Adli Kolluk Yapılanmasına İlişkin Tartışmalar

Türkiye’de genel kolluk teşkilatından ayrı, müstakil yapıda bir adli kolluk teşkilatı kurulmasına yönelik geçmişte birçok girişimde bulunulmuş, ancak bu girişimler İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü’nün olumsuz bakış açısı nedeniyle nihayete erdirilememiştir. 1992 yılında hazırlanan adli kolluk yasa tasarısı ile ilgili Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından sunulan görüşte; adli kolluk görevlerinin genel kolluk görevlerinden ayrılarak cumhuriyet savcısına organik bir şekilde bağlanması halinde kolluğun bütünlüğünün sarsılacağı, bu düşüncenin son derece sakıncalı olduğu, 3201 sayılı kanunda adli-idari-siyasi polis ayrımının zaten bulunduğu, idari kolluk görevleri ile adli kolluk görevlerinin birbirleriyle iç içe ve bağlantılı olduğu, Avrupa ülkelerinin çoğunda Türkiye’ye benzer uygulamalar bulunduğu, adli kolluğun genel kolluktan ayrılmasının mevcut sorunlara çözüm oluşturmayacağı hususları dile getirilmiştir¹⁰⁰. Bu bakış açısı, İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü’nün adli kolluk teşkilatı kurulması düşüncesine olan yaklaşımını yansıtmaktadır.

3.3.1. 1997 Yılı Adli Kolluk Yasa Tasarısı

1997 yılında yeni bir Adli Kolluk Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Çalışma konusunun bir kanadını oluşturması bakımından müstakil bir adli kolluk teşkilatı kurulmasına yönelik düşüncelerin ve bu düşünce yapısının tezahürü olarak ortaya konulan bu yasa tasarılarının ele alınmasında fayda görülmektedir. 1997 yılı adli kolluk yasa tasarısının gerekçe bölümünde adli kolluğun yürütme ve yargı erklerinin içinde bulunan birden fazla amirinin bulunmasının kolluk hizmetlerinin etkinliğine mani olduğu dile getirilmiştir.

Düzenlemenin birinci maddesine göre kanunun amacı ceza adaletinin sağlanması için Cumhuriyet Başsavcısının denetim ve gözetiminde adli kolluk hizmetlerini sunmakla görevli adli kolluk teşkilatının kurulmasına ilişkin yasal altyapıyı oluşturmaktır. Tasarıya göre adli kolluk polis ve jandarma kısımlarından teşkil edecektir. Adli kolluğun kadro ihtiyacı İçişleri ve Adalet Bakanlıkları tarafından ortak olarak belirlenecektir¹⁰¹.

Düzenlemenin dördüncü maddesinde adli kolluğun görevli olduğu yer Cumhuriyet Başsavcısının yönetim ve denetimine tabi olduğu ve adli kolluk personelinin idari amirlerinin bu personele adli konularla ilgili emir ve talimat veremeyecekleri kabul edilmiştir¹⁰².

Diğer hizmetlerde çalıştırılma başlıklı beşinci maddeye göre adli kolluk personeli Cumhuriyet Başsavcısının oluru alınmadan

¹⁰⁰A. Nihat Dündar, *Ülkemizde Adli Kolluk Tasarı ve Yaklaşımları*, Uluslararası Adli Kolluk Kurulu ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-13 Temmuz 1997, Antalya 1998, s.109.

¹⁰¹1997 yılı Adli Kolluk Yasa Tasarısı, m.1-3.

¹⁰²AKYT, m.4.

diğer hizmetlerde görevlendirilemez. Mülki amirler olağanüstü halin ilan edilmesini gerektiren durumlarda¹⁰³ Cumhuriyet Başsavcısını bilgilendirmek suretiyle adli kolluk personelinden yararlanabilir¹⁰⁴.

Tasarının yedinci maddesinde adli kolluğun görev alanının bağlı bulunduğu Cumhuriyet Başsavcısının görev alanları ile aynı olduğu, sekizinci maddesinde adli kolluk personelinin yetki, sorumluluk ve özlük hakları bakımından kendi kuruluşlarının mevzuatına tabi olduğu kabul edilmiştir. Tasarının dokuzuncu maddesi diğer kolluk personelinin adli görevlerini düzenlemiştir. Buna göre genel kolluk personeli; suç bildirimleri ve şikâyetleri kabul etmek, adli kolluk işe el koyuncaya kadar alınması gereken tedbirleri almak ve delilleri muhafaza altına almakla yükümlüdür. Cumhuriyet Savcısı gerektiğinde genel kolluk amirinden adli görevleri yürütmek üzere personel görevlendirmesini talep edebilir¹⁰⁵. Bu noktada üzerinde durulması gereken husus, tasarı ile adli kolluk personeli dışında kalan genel kolluk personelinin soruşturma yapma yetkisinin bulunmamasıdır. Tasarıya göre genel kolluk personeli ancak suç bildirimlerini kabul etmek ve suçun iz, eser ve emarelerini korumakla yükümlüdür. Bunun dışında ancak Cumhuriyet Savcısının istemi ile soruşturma yapma yetkisine haiz olabilecektir.

Tasarının adli kolluğun atanması başlıklı on birinci maddesi adli kolluk personeli olabilmenin şartlarını düzenlemiştir. Buna göre adli polis olabilmek için en az beş yıl genel kolluk hizmetlerinde görev yapmış olmak ve disiplin cezası almamış olmak şarttır. Adli kolluk personeli Adalet Bakanlığınca seçilerek İçişleri Bakanlığınca atanır. Cumhuriyet Başsavcısının başvurusu üzerine başka birime nakledilir. On üçüncü maddeye göre adli kolluk personeline Cumhuriyet Başsavcısı tarafından uyarma ve kınama cezaları verilebilecek, diğer cezalarla ilgili Cumhuriyet Başsavcısı tarafından hazırlanan soruşturma evrakı işlem yapılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğüne gönderilecektir¹⁰⁶.

1997 yılında Adalet Bakanlığınca hazırlanan Adli Kolluk Yasa Tasarısı'na göre adli kolluğun müstakil olarak Adalet Bakanlığınca bağlı olarak görev yapması gerektiği ifade edilmiş ancak İçişleri Bakanlığı bu şekilde bir düzenlemenin kolluğun gücünü parçalı hale getireceği, adli-idari kolluk ayrımının yeterince açık olmadığı, Cumhuriyet Savcılarının verilen yetkilerinin görevlerini yapması için yeterli olduğu gibi gerekçelerle bu düzenlemeyi kabul etmemiştir¹⁰⁷.

3.3.2. 2001 Yılı Adli Kolluk Yasa Tasarısı

1997 yılında hazırlanan adli kolluk yasa tasarısı İçişleri Bakanlığının olumsuz bakış açısı nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilememiştir. Aynı yıl Antalya ilinde Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu düzenlenmiştir. Ancak yapılan tüm çalışmalara rağmen adli kolluk konusunda bir uzlaşma ortaya çıkarılamamıştır. 2001 yılında yeni bir Adli Kolluk Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı genel itibarıyla 1997 yılı adli kolluk yasa tasarısı benzeri bir yapıda olmakla birlikte bazı noktalarda farklılıklar bulunmaktadır.

Düzenlemenin amacı, adli kolluk personelinin atanması, adli kolluk personelinin yönetim ve denetimi, diğer hizmetlerde çalıştırılması gibi hususlar 1997 yılında hazırlanmış olan yasa tasarısı ile aynı şekilde düzenlenmiştir¹⁰⁸. Ancak üçüncü maddede adli kolluk kuruluşları arasına Sahil Güvenlik Komutanlığı da eklenmiştir. Altıncı maddede adli kolluğun görevleri zikredilmiştir. Buna göre adli kolluk personeli;

- Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Savcısı tarafından verilen talimatlar doğrultusunda suç ve suçlularla ilgili araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek,
- İhbar, şikâyet veya kendiliğinden bilgi edindiği suçları Cumhuriyet Başsavcılığına haber vermek suretiyle suçun iz, eser ve delillerini toplamak, koruma altına almak, gereklilik ortaya çıktığında önleyici tedbirleri genel kolluk gelinceye kadar almak,
- Yasal düzenlemelerce verilmiş diğer görevleri yapmakla görevlidir¹⁰⁹.

¹⁰³a) Doğal afet, b) Ekonomik bunalım, c) Salgın hastalık d) Şiddet olaylarının yaygınlaşarak kamu düzenini ciddi şekilde bozması durumları.

¹⁰⁴AKYT, m.5.

¹⁰⁵AKYT, m.7-9.

¹⁰⁶AKYT, m.11,13.

¹⁰⁷Hasan Tahsin Fendoğlu, (c), *İnsan Hakları ve Adli Kolluk*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1-2, Konya 1997, s.120.

¹⁰⁸2001 yılı Adli Kolluk Yasa Tasarısı, m.1, 3-5.

¹⁰⁹AKYT, m.6.

Düzenlemenin yedinci maddesinde anılan görev alanı, sekizinci maddede anılan özlük hakları, dokuzuncu maddede yer alan genel kolluk personelinin adli hususlarla ilgili görevleri, on birinci maddesinde yer alan atama, nakil ve disiplin işlemleri gibi hususlar 1997 yılında hazırlanan adli kolluk yasa tasarısına benzer şekilde düzenlenmiştir¹¹⁰. 2001 yılında hazırlanmış olan yasa tasarısı da 1997 yılında olduğu gibi kanun haline getirilememiştir. Adli kolluk tartışmaları bu girişimden sonra da varlığını devam ettirmiş ve 2005 yılında yayımlanan 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Adli Kolluk Yönetmeliği ile farklı bir forma bürünmüştür.

3.4. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda Adli Kolluk

2005 yılında yürürlüğe giren CMK, kendinden önceki CMUK' dan farklı olarak kolluk personelinin resen soruşturma işlemleri yapmasını kabul etmemiştir¹¹¹. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile birlikte soruşturma sürecinin tüm karar alma yetkisi Cumhuriyet Savcısına verilmiştir. Böylece savcı önüne gelen olayı bir hukukçu olarak değerlendirecek ve kolluk personeline gerekli talimatları verecektir. Bu durum dışarıdan gelmesi muhtemel etkilere daha açık durumda olan kolluk personelinin de daha verimli hizmet sunması ile sonuçlanacaktır. Zira Cumhuriyet Savcısı kolluğa göre daha bağımsız, daha dokunulmaz bir konumdadır¹¹².

5271 sayılı CMK' nın *Soruşturma İşlemleri* başlıklı ikinci bölümü adli kolluk hizmetleri ile ilgili düzenlemeler içermektedir. Kanunun yüz altmışıncı maddesine göre bir suç işlendiği bilgisini alan Cumhuriyet Savcısı, kamu davası açılmasına gerek olup olmadığının anlaşılması amacıyla hemen konuyu araştırmaya başlar. Bu bağlamda Cumhuriyet Savcısı maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için, emrindeki adli kolluk görevlileri eliyle, şüphelinin lehine ve aleyhine olan delilleri toplayarak muhafaza altına almakla yükümlüdür¹¹³.

CMK'nın yüz altmış birinci maddesine göre Cumhuriyet Savcısı, bir suç ile ilgili doğrudan doğruya veya emrindeki adli kolluk görevlileri aracılığı ile her türlü araştırmayı yapabilir, kamu görevlilerinden her türlü bilgiyi isteyebilir. Adli kolluk görevlileri, yaptıkları her türlü adli işlemleri Cumhuriyet Savcısına derhâl bildirmek ve talimatları doğrultusunda hareket etmek zorundadır. Cumhuriyet Savcısı tarafından adli kolluk personeline verilecek emirler yazılı, acil durumlarda sözlü olarak verilir¹¹⁴.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun yüz altmış dört ila yüz altmış altıncı maddeleri adli kolluk hizmetleri ile ilgili düzenlemelere yer vermektedir. Buna göre soruşturma işlemleri, Cumhuriyet Savcısının direktifleri doğrultusunda öncelikle adli kolluk personeli eliyle yürütülür. Adli kolluk personeli, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, idari amirlerinin emrindedir. Gerekliğin ortaya çıkması veya Cumhuriyet Savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk hizmetlerini yürütmekle görevlidir. Cumhuriyet Başsavcıları her yıl sonunda adli kolluk sorumluları hakkında değerlendirme raporları düzenleyerek, ilgili personelin sicilinde değerlendirilmek üzere mülki idare amirlerine gönderecektir¹¹⁵.

1412 sayılı CMUK' un yürürlükte olduğu dönemde kolluğun Cumhuriyet Savcısından izin almaksızın soruşturma işlemlerine başlaması işkence, kötü muamele gibi bir takım istenmeyen davranışlara yol açmıştır. 5271 sayılı CMK'nın yürürlükte olduğu günümüzde ise kolluğun Cumhuriyet Savcısından izin almaksızın hiçbir işlemi yapmaması gibi bazı aksaklıklar ortaya çıkmıştır. 5271 sayılı CMK ile Cumhuriyet Savcısının soruşturma sürecinde tam yetkili kılınması kolluk personelinin kendisini pasifize etmesine yol açmıştır. Kolluk, kendisine yapılan başvurularda izlemesi gereken yolu bildiği halde kanunların bu sorumluluğu Cumhuriyet Savcısına vermesi sebebi ile sorumluluk almamak adına Cumhuriyet Savcısından talimat alma yoluna gitmekte ve bu durum soruşturma süreçlerinin uzamasına yol açmaktadır. 5271 sayılı kanunun 119. ve 127. maddelerinde Cumhuriyet Savcısına ulaşılmadığı hallerde kolluk amirinin yazılı emri ile arama ve el koyma işlemleri yapılabileceğini düzenlemiş, ancak pratikte bu yetkiler, kolluk amirleri tarafından nadiren kullanılmış ve uygulamada karşılık bulmamıştır.

¹¹⁰AKYT, m.7-11.

¹¹¹ İsmail Gürocak, *Ceza Muhakemesi Hukuku Perspektifinde Savcı ve Adli Kolluk Arasındaki İlişki*, <http://www.ismailgurocak.av.tr/makale/savc%C4%B1-adli%20kolluk%20ili%C5%9Fkisi.pdf>, s.1. (09.04.2018).

¹¹²Kayıhan İçel, *Savcılar İçin Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin Avrupa Esasları "Budapeşte İlkeleri" Işığında "Savcıyı Ret Sorunu"*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:7, Sayı:14, İstanbul 2008, ss.25-33.

¹¹³Ceza Muhakemesi Kanunu, m.160.

¹¹⁴CMK, m.161.

¹¹⁵CMK, m.164-166.

3.5. Adli Kolluk Yönetmeliği

5271 sayılı CMK'nın yayımlanmasından sonra adli kolluğun çalışma esaslarını, adli kolluk görevlilerinin niteliklerini, eğitimini, diğer birimlerle ilişkilerini, adli işlemlerin denetlenmesi ve denetleme raporlarının düzenlenmesi ile ilgili olarak 1 Haziran 2005 tarihinde Adli Kolluk Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Adli Kolluk Yönetmeliğinin dördüncü maddesinde; Emniyet Genel Müdürlüğüne, asgarî tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan, Jandarma Genel Komutanlığınca, asgarî tam teşekküllü bir Jandarma karakolu bulunan, Sahil Güvenlik Komutanlığınca, asgarî sahil güvenlik bot komutanlıklarının bulunduğu yerlerde imkânlar dâhilinde yeterli sayıda adli kolluk personeli görevlendirileceği düzenlenmiştir. Ayrıca ilgili madde hükmünde 2012 yılında yapılan bir değişiklikle Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğüne, Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat Müdürlüğü, Gümrük Müdürlüğü ile müstakil bölge ve kısım amirlikleri bulunan yerlerde de adli kolluk personeli görevlendirileceği kabul edilmiştir¹¹⁶.

Yönetmeliğin beşinci maddesine göre Cumhuriyet Başsavcılığı adli görevlere ilişkin emir ve talimatlarını öncelikle adli kolluk sorumlularına veya adli kolluk görevi ifa eden diğer birim amirlerine verecektir. Adli kolluk, bağlı bulunduğu kolluk teşkilâtının bir parçası olup, öncelikli görevi, karşılaştığı suçun işlenmesini önlemektir. Adli görevler ile ilgili emir ve talimatlar, kolluk birimlerinin aralarındaki iş bölümü ile kolluk teşkilâtlarının görev ve yetki alanlarına göre verilir. AKY'nin beşinci maddesi devamında adli kolluk görevlilerinin adli görevlerin haricindeki hizmetlerde idari amirlerinin emri altına olduğunu ancak adli kolluk görevlilerine, adli görevi bulunmayan üstleri tarafından yürütülen soruşturma ile ilgili emir ve talimat verilemeyeceğini, adli kolluk görevlilerinin mensubu oldukları teşkilâtlara mevzuatla verilmiş diğer görev ve hizmetleri de yerine getireceğini, adli kolluk görevlilerinin özlük haklarının bağlı oldukları teşkilât tarafından yürütüleceğini düzenlemiştir¹¹⁷.

Adli Kolluk Yönetmeliğinde, adli kolluğun teşkilatın bir parçası olduğu ve öncelikli görevinin önleyici mahiyette olduğu şeklinde yapılan düzenlemenin adli kolluk personeline idari kolluk görevleri yüklediğine dair görüşler ileri sürülmektedir. Bu perspektiften bakıldığında, adli kolluk personelinin adli ve idari hizmetleri bir arada yürüttüğü, bu durumun uzmanlaşma ilkesine ters düştüğü, bu personelin hem adli hem de idari amirlerin emir komuta yetkisi altında görev yapmasının komuta birliği bağlamında sakıncalı olduğu dile getirilmektedir¹¹⁸.

Adli Kolluk Yönetmeliği'nin beşinci maddesi adli kolluk görevlilerine adli kolluk görevi bulunmayan üstleri tarafından yürütülen soruşturmalara ilgili emir ve talimat verilemeyeceğini düzenlemiştir. Ancak Gürocağ tarafından bir "garabet" olarak nitelendirilen aynı yönetmeliğin 5/b maddesi, adli kolluğun bağlı bulunduğu teşkilatın bir parçası olduğunu ve öncelikli görevinin karşılaştığı suçun önlenmesi olduğunu düzenlemiştir. Yönetmeliğin sekizinci maddesi adli kolluk görevlisi olmak için gerekli nitelikleri belirtmiş ise de madde hükmünde yer alan niteliklerin idari kolluk görevlisi nitelikleri olduğu, dolayısıyla idari kolluk görevlisi niteliklerine sahip olan birinin adli kolluk görevlisi de olabileceği ifade edilmektedir¹¹⁹.

Yönetmeliğin altıncı maddesi, adli soruşturma işlemlerinin öncelikle adli kolluk görevlilerince yürütüleceğini, adli kolluk görevlilerinin adli işlerle ilgili her türlü iş ve işlemleri savcıya bildirdikten sonra talimatları doğrultusunda hareket edeceğini, en üst dereceli kolluk amirlerinin adli kolluk personeli üzerinde denetim, planlama, gözetim gibi yetkilerinin olduğunu kabul etmiştir. Düzenlemenin devamında Cumhuriyet Savcısının, adli kolluk görevlilerine emirleri yazılı; acele hâllerde sözlü olarak verebileceğini, sözlü emirin en kısa sürede yazılı hale dönüştürülerek en hızlı iletişim vasıtasıyla ilgili kolluğa iletileceğini, kolluk görevlilerinin emrin ifası için yazılı hale getirilmesini beklemeden sözlü emrin gereğinin yerine getirileceğini düzenlemiştir¹²⁰.

Pratikte adli kolluğa intikal eden bir olayla ilgili Cumhuriyet Savcısından telefon ile talimatlar alınmakta ve bu talimatlar daha sonradan yazılı hale dönüştürülmektedir. Ancak verilen talimatlar yazılı hale dönüştürülmeden önce olayla ilgili yaşanacak bir

¹¹⁶Adli Kolluk Yönetmeliği, m.4.

¹¹⁷AKY, m.5.

¹¹⁸Sefer Yılmaz, *Türkiye'nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı*, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:21, Sayı:3, Adana 2012, s.35.

¹¹⁹Gürocağ, *"Ceza Muhakemesi"* s.3.

¹²⁰AKY, m.6.

aksaklığın oluşması veyahut savcı tarafından verilen talimatın yanlış anlaşılması gibi durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu kapsamda adli kolluk personelinin her olayla ilgili Cumhuriyet Savcısından talimat alması yerine standart bir prosedür oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Diğer kolluk birimlerinin adli kolluk görevi başlıklı yedinci maddesi, “gerektiğinde veya Cumhuriyet Savcısının talebi hâlinde” diğer kolluk birimlerinin de adli kolluk görevi yerine getirmekle yükümlü olduğunu düzenlemiştir¹²¹. Yılmaz’a göre yeni bir bakış açısıyla adli ve idari kolluk hizmetlerinin görev alanları belirlenmediği takdirde her iki görevi de yürütmek durumunda kalan kolluk personeli ikilemede kalacak ve etkin bir hizmet sunamayacaktır. Adli kolluk hizmetleri ile idari kolluk hizmetlerini yürüten kolluk personelinin aynı çatı altında görev yapması, adli kolluk personelinin görev alanıyla ilgili uzmanlaşmasına engel olacaktır¹²².

Yönetmeliğin üçüncü bölümünde adli kolluk görevlilerinin nitelikleri, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri düzenlenmiştir. Sekizinci maddeye göre adli kolluk görevlileri, genel kolluk görevlilerinin ilgili mevzuatına göre taşınması gereken niteliklere sahip olmalı ve yüklendiği görevlerin gerektirdiği bilgi ve vasıfları taşınması sağlanmalıdır. Dokuzuncu maddede personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerle adli kolluk görevlerini ifa edebilecek biçimde yetiştirilmeleri gerektiği düzenlenmiştir¹²³.

Adli Kolluk Yönetmeliği’nin on birinci maddesinde Cumhuriyet Başsavcılarının her yılın sonunda adli kolluk sorumluları hakkında; soruşturma ve kovuşturma işlemlerindeki ehliyeti, çalışkanlık, iş disiplini ve başarı durumlarına yer verilecek şekilde değerlendirme raporu düzenleyerek ilgili kolluk görevlisinin sicilinin düzenlenmesinde dikkate alınmak üzere mülki idare amirlerine göndereceği düzenlenmiştir¹²⁴. Pratikte ise bu değerlendirme raporlarının etkinliği tartışmalıdır. Zira adli kolluk görevlileri ve sorumluları sürekli bir devinim halindedir. Dolayısıyla değişen adli kolluk görevlilerinin sicil amirleri de değişmekte ve yönetmelikte belirtilen değerlendirme raporlarının etkinliği sarsılmaktadır.

Adli kolluk görevlilerinin çalışma esasları başlıklı on ikinci maddeye göre adli kolluk personelinin belirli branşlarda uzmanlaşması amacıyla imkânlar dâhilinde aynı veya benzer nitelikte görevlerde bulunması için kurumlarınca gereken tedbirler alınır¹²⁵. Adli kolluk hizmetlerinin denetimi başlıklı on üçüncü maddeye göre Cumhuriyet Başsavcıları ve Cumhuriyet Savcıları adli kolluk görevlilerince ifa edilen adli işlemleri, nezarethaneleri, ifade alma odalarını, gözaltındaki kişilerin durumlarını, gözaltına alınma sürelerini, gözaltına alma ile ilgili tüm kayıt ve işlemlerini her zaman denetleyebilecekler¹²⁶.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

İnsan hakları kavramı günümüzde ulusal sınırların üzerine çıkmış ve uluslararası düzeyde korunan bir değer halini almıştır. İnsan haklarının gerçek anlamda korunabilmesi için etkin bir kolluk teşkilatının varlığı büyük önem taşımaktadır. Kolluk personeli, demokrasi kültürünün yerleşmesi, ceza ve toplumsal adaletin sağlanması gibi konularda önemli bir etkiye sahiptir. Türkiye’de kolluk teşkilatları genel ve özel kolluk teşkilatları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel kolluk teşkilatları Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığından teşkil etmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü 1845 yılından bu yana kolluk hizmetlerinin sunumunda görev alan köklü bir kolluk teşkilatıdır. 2022 yılı itibariyle yaklaşık 332 bin personeli içinde barındıran bu teşkilat, günümüzde mevzuat bağlamında yüzlerce dayanağı olan çok çeşitli görevleri yerine getirmektedir. Bu görevler, farklı yönetsel mercilerin direktifleri altında yürütülmektedir. Adli kolluk hizmetleri ile ilgili adli mercilerin, idari kolluk hizmetleri ile ilgili idari mercilerin yönetimi altında görev yapılması düalist bir yapı ortaya çıkarmakta ve kolluk personelinin her iki görevi de layıkıyla yapamaması riskini ortaya çıkarmaktadır. Düalist yapı sorunsalı gerek personel üzerinde gerek sunulan kamu hizmeti üzerinde gerekse hizmet alanlar üzerinde çeşitli etkilere neden olmaktadır. Adli kolluk personeli günümüzde önemli bir görev üstlenmektedir. Zira adli kolluk tarafından elde edilen deliller, soruşturma ve kovuşturma dosyalarının sonucuna etki etmektedir. Bu bağlamda etkin bir soruşturma süreci,

¹²¹ AKY, m.7.

¹²² Yılmaz, “Türkiye’de Adli Kolluk” s.23.

¹²³ AKY, m.8-9.

¹²⁴ AKY, m.11.

¹²⁵ AKY, m.12.

¹²⁶ AKY, m.13.

ancak başarılı bir adli kolluk personelinin varlığı ile mümkündür. Bu durum kolluğun uzmanlaşması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Görev alanıyla ilgili uzmanlaşmış bir kolluk personelinin varlığı, soruşturma dosyasının sağlıklı bir şekilde hazırlanmasını ve suç işleyenler ile suç delilleri arasında hızlı ve doğru bir bağlantı kurulmasını sağlayacaktır.

Genel kolluk personelinin görev alanıyla dolaylı yoldan ilişkili işlerde görevlendirilmesi kamu güvenliğini zafiyete uğratabilecektir. Bu kapsamda imkânlar dâhilinde kolluk personelinin asli vazifeleri olan suç önleme ve suç soruşturması yapma dışındaki görevlerde görevlendirilmemesi gerekmektedir. Günümüzde Emniyet Teşkilatı bünyesinde sivil personelin istihdam edilebileceği birçok birim bulunmaktadır. Sivil memurlar tarafından yerine getirilebilecek hizmetlerin silahlı kolluk personeline yerine getirilmesi, teşkilat içinde insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmaması ve verimsizlik sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye’de görev yapan bir diğer kolluk kuvveti 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun kapsamında hizmet veren özel güvenlik personeleridir. Sayıları hızla artan bu personelin kendi yasalarında belirtilen adli bir görevi bulunmamakla birlikte görev alanları dâhilinde herhangi bir suçla karşılaşmaları halinde genel kolluğa bilgi vererek, adli kolluk gibi suça el koymak ve gerekli işlemleri yapmakla yükümlüdür. Bu kapsamda değerlendirildiğinde genel kolluk ile özel güvenlik arasında herhangi bir fark bulunmadığı ifade edilmektedir¹²⁷.

Özel güvenlik hizmetlerinin daha etkin bir hale gelmesi için; meslek standartlarının ve branşlarının belirlenmesi, ayrıca eğitim süresinin uzatılarak mesleki saygınlığın artırılması gerekmektedir¹²⁸. 2020 yılı itibariyle özel güvenlik personeli sayısının bir buçuk milyonu aştığı bilinmektedir. Kanaatimizce suç oranının her gün arttığı göz önüne alındığında genel kolluk personeli sayısının artırılması yerine özel güvenlik personelinin ön plana çıkarılması daha ekonomik olacaktır. Özel güvenlik personelinin özel kolluk olarak yüksek seyirci kapasiteli maçlar, konserler, devriye hizmetleri, işletme, kurum ve kişi korumaları hizmetlerinde aktif olarak kullanılabilirdiği görülmektedir. Anılan bu görevler genel olarak idari kolluk görevlileri tarafından yerine getirilen görevlerdir. Bu kapsamda idari kolluk görevlerinin önemli bir kısmının özel güvenlik personeli tarafından verilmesi mümkün görülmektedir. Ancak özel güvenlik eğitim kurumları tarafından verilen özel güvenlik eğitimlerinin özel güvenlik akademileri tarafından gerektiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda üniversitelerde özel güvenlik meslek yükseköğretim kurumlarının sayısı artırılmalı ve iki yıllık eğitimin ilk yılında genel kolluk hukuku, ikinci yılında ise görev yapılacak birimin amaçlarına uygun olarak uzmanlaşma eğitimi verilmelidir. Böylece idari kolluk görevlerinin özel güvenlik personeli tarafından yürütülmesi ile genel kolluk personelinin asli görevlerinde kullanılması mümkün hale gelecektir.

Kolluk personelinin görevi ile ilgili performansının artırılması; düzenli eğitimler yolu ile personelin ihtiyaç duyduğu, yetenek ve araçlar ile donatılmasına bağlıdır¹²⁹. Bu kapsamda kolluk eğitiminin güncel mevzuata ve değişen şartlara uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır. Kolluk personelinin eğitiminde amaç, personele bir “etiket” veya “resmiyet” değil, ehliyet ve kabiliyet kazandırmak olmalıdır¹³⁰.

Kolluk personelinin adli görevleri ile ilgili 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümlerine tabi olmamasının kolluk personeli üzerinde bazı tereddütlere yol açtığı ileri sürülmektedir¹³¹. Toplum düzeninin sağlanması amacıyla kolluk kuvvetlerine verilen bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlanması yetkisinin kötüye kullanılması; günümüz çağdaş devletlerine hâkim olan demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarının dokunulmazlığı gibi ilkeler açısından sakıncalı bir durum ortaya çıkarmaktadır¹³². Bu bağlamda kişi hak ve hürriyetlerinin korunması ve kolluk personelinin yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmesi amacıyla kolluk personeli ile ilgili şikâyet başvuruları bağımsız bir

¹²⁷Halil Yılmaz, *Adli Kolluk Açısından Polis Teşkilatı*, <http://halilyilmaz.com.tr/adli-kolluk-acisindan-polis-teskilati/>, (22.07.2017).

¹²⁸C. Gazi Uçkun, Seher Uçkun, Orkun Konak ve Barış Demir, *Özel Güvenlikte Gelecek Perspektifi ve Uzmanlaşma*, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart 2013, Gaziantep 2013, s.321.

¹²⁹İngiltere İçişleri Bakanlığı, *Polis Performans Yönetimi, Performans Yönetimi İçin Pratik Bir Rehber*, Orhan Ç. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2006, s.5.

¹³⁰Remzi Fındıklı, *Polisin Eğitim Sorunları*, 21. Yüzyılda Polisin Eğitimi Sempozyumu, 25-27 Ekim 2000, Ankara 2000, s.25.

¹³¹Özdemir, *“Adli Kolluğun”* s.11.

¹³²Seçkin, Yavuzdoğan, *İngiltere’de Bağımsız Kolluk Şikâyet Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:12, Özel Sayı, İzmir 2010, s.1231.

birim tarafından değerlendirilmelidir¹³³.

Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından sunulan hizmetlerde etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik esaslarının gerçekleştirilebilmesi için uygulanması gerektiği tarafımızca değerlendirilen bazı politikalar şöyle sıralanmaktadır.

- Kolluk personelinin performansının artırılmasına yönelik projeler ortaya konulmalıdır.
- Kolluk hizmetlerinde önemli olanın nicelik değil nitelik olduğu göz önünde tutulmalıdır.
- Polis personelinin seçimi sürecinde daha belirgin kriterlerin belirlenmesi sağlanmalıdır.
- Emniyet hizmetleri personelinin profillerine uygun birimlerde çalıştırılması sağlanmalıdır¹³⁴.
- Kolluk personelinin seçilmesi, eğitimi, denetimi geliştirilmeli ve takip edilmelidir.
- Polis teşkilatının standartları ve görevleri bağlamında derinlemesine analizler yapılmalı, sorumluluk bilincine sahip bir polislik için çalışmalar yapılmalıdır¹³⁵.
- Kolluk hizmetlerinde akademik çalışmalara önem verilmelidir.
- Polis-Vatandaş ilişkileri bağlamında en önemli etken faktörlerin başında yer alan medya organları ile polis arasında “şeffaf ve eleştirel” bir ilişki yapısı oluşturulmalıdır.
- Profesyonel bir polis teşkilatına sahip olabilmek amacıyla etkili bir denetim mekanizması kurulmalıdır.
- Emniyet Teşkilatı Personel Kanunu çıkartılmalı; Personelin fazla çalışma, izin, özlük ve mali hakları gibi durumlar gözden geçirilmelidir.
- Adli-idari kolluk hizmetleri yeniden tanımlanmalı ve adli-idari kolluk görevleri birbirinden ayrılmalıdır
- Adli kolluğun idari kolluk hizmetlerinde, idari kolluğun ise adli kolluk hizmetlerinde görevlendirilmesi şartları belirlenmelidir.
- İdari kolluk görevleri kanunu çıkartılmalı, idari kollukla ilgili yasal altyapı oluşturulmalıdır.
- Polislik, bir kariyer mesleği haline getirilmeli, “bari polis olayım” anlayışı yıkılmalıdır. Bu bağlamda 2015 yılında yapılan değişiklikle Polis Amirleri Eğitim Merkezi kurulmuş ve meslek içinden rütbeli alımına başlanmış olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.
- Polis meslek eğitimi veren 2 yıllık polis meslek yüksekokullarının ilk yılı temel polislik eğitimi, ikinci yılı ihtisas eğitimi verilecek şekilde düzenleme yapılmalıdır.
- Emniyet hizmetleri sınıfına mensup personelin tümü adli kolluk eğitimi almalı ve bu hizmeti verebilmelidir.
- Polis meslek eğitiminin teoriden pratiğe dönebilmesi için en az bir yıl stajyerlik süresi ile desteklenmelidir.
- Yerel yönetimler, hizmeti alan vatandaşa daha yakın birimler olduğundan idari kolluk hizmetlerinin ihtiyaç analizinde önemli bir avantaj sahibi olmaktadır. Bu bağlamda bazı idari kolluk hizmetlerinin yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi görüşü değerlendirilmelidir

Günümüzde kolluk hizmetlerinin sorunlu alanlarından biri de adli kolluk hususudur. Türkiye’de yıllardır adli kolluk hizmetlerinin genel kolluk teşkilatından tefrik edilmiş, Adalet Bakanlığına bağlı olarak kurulacak müstakil bir kolluk teşkilatı eliyle yürütülmesi tartışılmaktadır. Geçmişte yasa tasarıları hazırlanarak adli kolluk teşkilatı kurulması ile ilgili girişimlerde bulunulmuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Adli Kolluk Yönetmeliği ile birlikte adli kolluk tartışmaları da farklı bir forma bürünmüştür. Anılan yasal düzenlemeler ile adli kolluk personelinin bağlı bulunduğu teşkilat içinde yapıldığı ve Cumhuriyet Savcılarının suç soruşturmalarını öncelikle adli kolluk personeli eliyle yürüteceği kabul edilmiştir. Ancak aradan geçen zaman içinde kolluk personeli Cumhuriyet Savcısından talimat almadan hareket etmez hale gelmiştir. Bu bağlamda Almanya örneğinde olduğu gibi küçük çaplı suçlarda soruşturma işlemlerinin kolluk personeli tarafından yürütülebileceği şeklindeki bir düzenleme ile kolluk personelinin kendiliğinden harekete geçmesi sağlanmalıdır.

Kanaatimizce adli kolluk ile idari kolluk personelinin ayrılması güçtür. Ancak bu güçlük kolluk görevlerinin adli-idari kolluk

¹³³Bilal Can, *Kolluk Güçleri Denetim Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikâyet Komisyonu*, Türk İdare Dergisi, Sayı:469, Ankara 2010, s.51.

¹³⁴Viktor, Porada & Kvêton, Holcr, *Polis Bilimlerinin Teori ve Metodolojisine Giriş*, Oya K. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2004, s.137.

¹³⁵Joachim Kersten, *Demokratik Toplumda Polis Yetki ve Sorumlulukları*, Avrupa Konseyi Suç Sorunları Komitesi 12. Kriminoloji Konferansı, Zeliha Y. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2007, s.129.

görevi olarak tasnife tabi tutulmasına engel değildir. Yenisey' e göre adli kolluk görevi, kolluk teşkilatının bir parçasıdır ve adli kolluğun genel kolluktan ayrılması halinde kolluk teşkilatının bölünmesi kaçınılmaz olacaktır. Bölünmüş bir kolluk teşkilatının etkinliği azalacaktır. Savcı, kolluğun amiri olarak yetiştirilmediği için kolluk teşkilatının savcıya bağlanmaması daha doğru bir hareket olacaktır. Meydana gelen bir olayla ilgili iz ve delillerin araştırılması bir uzmanlık gerektirmektedir. Bu uzmanlık adli kolluk görevlilerine kazandırılmalıdır. Savcı ise kolluk tarafından elde edilen delillerin hukuki değerlendirmesi işini üstlenmelidir. Bu noktada bazı basit işlerde uyumsuzluğu giderme yetkisinin kolluğa verilmesi yönünde yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Küçük ve orta dereceli suçlarda suç soruşturması savcının gözetimi altında kolluk tarafından yapılmalıdır. Ağır ve önemli derecelerdeki suçlarda ise suç soruşturması savcı tarafından bizzat yapılmalıdır. Adli kolluk sisteminin etkinliğini sağlamak amacıyla savcı yardımcısı kolluk statüsü oluşturulmalıdır. Bu statünün oluşturulması halinde savcının iş yükü azalacak ve suç soruşturma süreçlerinde etkinliği sağlayacaktır¹³⁶.

Adli kolluk sorumlularının adli kolluk ile Cumhuriyet Savcısı arasında gerekli iletişimi kurması ve Cumhuriyet Savcısının talimatları doğrultusunda adli kolluğu yönlendirmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda adli kolluk hizmetlerinde görev yapan kolluk amirlerine gerekli eğitim verilmeli ve savcı yardımcısı, adli soruşturmacı gibi unvanlar verilerek bazı yetkilerin devredilmesi görüşü değerlendirilmelidir.

Merkezde Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı genel müdür yardımcıları arasından taşrada ise il emniyet müdür yardımcıları arasından birinin adli kolluk hizmetlerinden sorumlu veya koordinatörlük görevi ile görevlendirilmesi görüşü değerlendirilmelidir.

Adli kolluk hizmetleri ile ilgili sorunlu diğer alan ise adli kolluk görevlileri ile Adalet Bakanlığı veya Cumhuriyet Başsavcılığı arasında organik bir bağ bulunmamasıdır. Günümüzde Belçika, Danimarka, Hollanda ve İsviçre gibi bazı ülkelerde adli kolluk görevlileri ile Adalet Bakanlığı arasında organik bir bağ olduğu bilinmektedir¹³⁷. Kanımızca Türkiye'de de adli kolluk personelinin adli kolluk görevleri ile ilgili yargısal mercilerle arasında organik bir bağ kurulmalıdır.

¹³⁶Feridun Yenisey, (b), *Adli Kolluk Kuruluşu ve Modern Soruşturma Teknikleri Konusundaki Yetkileri*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu, 12-13 Temmuz 1997, Antalya 1997, ss.337-338.

¹³⁷Ibrahim Acun, *Adli Kolluk Kuruluşu ve Sistem Sorunları Üzerine Bir Analiz Çalışması*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, Antalya Barosu Yayınları, 12-13 Temmuz 1997, Antalya 1997, s.175.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı: Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı: Bu araştırma etik kurul izni gerektiren analizleri kapsamadığından etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları: Yazarların çalışmaya katkısı ortaktır.

Çıkar Çatışması: Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Acun, İbrahim. (1997), *Adli Kolluk Kuruluşu ve Sistem Sorunları Üzerine Bir Analiz Çalışması*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, Antalya Barosu Yayınları, 12-13 Temmuz 1997, Antalya.
- Adli Kolluk Yönetmeliği*. (2005), Resmi Gazete, 01.06.2005 tarih ve 25832 Sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- Akarsu, Bedia. (2014), *John Locke'un Devlet Felsefesi*, İstanbul Üniversitesi Felsefe Arkivi Dergisi, Cilt:0, Sayı:12, İstanbul.
- Akça, İbrahim. (2013), *Suç İle Mücadelede Okulun Önemi ve Rekreatyon Faaliyetleri Güvenli Bölge Projesi*, Suç Önleme Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Bursa Emniyet Müdürlüğü Yayınları, 7-8 Ekim 2011, Bursa.
- Akçay, Emrah. (2013), *Kolluğun Gözlem ve Karar Verme Becerileri*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Mayıs 2013, Cilt:2, Sayı:1, Ankara.
- Akçe, Ercan. (2006), *Türk Hukukunda İdari Kolluk Teşkilatı Olarak Jandarma*, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Alpar, Güray. (2013), *Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmannın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, Ankara.
- Amedeu, Recasens I Brunet. (2007), *Demokratik Toplumda Polis Yetki ve Sorumlulukları*, Avrupa Konseyi Suç Sorunları Komitesi 12. Kriminoloji Konferansı, Zeliha Y. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Anayasa Mahkemesi. (1964), *28.1.1964 tarihli 1963/128 Esas ve 1964/1 Sayılı Kararı*, Anayasa Mahkemesi Kararlar Derneği, Sayı:2, Ankara.
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, (2015), *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara.
- Ay, Hakan ve Uçar, Öznur. (2015), *Devletin Gelişim Süreci*, Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, İzmir.
- Aydın, Nizamettin. (2008) *03.10.2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Aydınoğlu, Mehmet. (2013), *Türkiye'de Adli Kolluk Birimlerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Azarkan, A. Ezeli. (2003), *İbn Haldun'un Devlet Görüşü (Yönetimler Döngüsü)*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:4.
- Bayley, David H. (2006), *Gelecek İçin Polis*, Fethullah E. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Bucaktepe, Adil. (2008), *Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Can, Bilal. (2010), *Kolluk Güçleri Denetim Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikâyet Komisyonu*, Türk İdare Dergisi, Sayı:469, Ankara.
- Canca, A. Natuk. (1998), *Adli Kolluk, Kuruluş ve Görevleri*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-13 Temmuz 1997, Antalya.
- Centre Internationale de Prevention de la Criminalite. (CIPC), (2006), *Suçun Önlenmesinde Polisin Rolü*, Tark Ziyad G. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Ceza Muhakemesi Kanunu*. (2004), Resmi Gazete, 17.12.2004 Tarih ve 25673 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt: 44, Ankara.
- Çelik, Hülya. (2014), *Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru* Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Delice, Murat. (2015), *Polis Teşkilatlanmasının Farklı Ülkelerden Örneklerle Karşılaştırılması*, Türk İdare Dergisi, Sayı:481, Ankara.
- "Devlet Nasıl Ortaya Çıkmıştır?" <https://siyasetfelsefesi2015.weebly.com/konu-3-devlet-nas3051-ortaya-ccedi305km305351t305r1.html>, (30.08.2018).
- "Devletin Doğal Bir Varlık Olduğunu Savunan Görüş", http://www.felsefe.gen.tr/siyasetfelsefesi/devletin_dogal_bir_varlik_oldugunu_savunan_gorus.asp, (02.04.2018).
- Dündar, A. Nihat. (1998) *Ülkemizde Adli Kolluk Tasarı ve Yaklaşımları*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-13 Temmuz 1997, Antalya.
- Eksi, A. Metin. (2012), *Polisin Tehlikeyi ve Suçu Önlemek Amacıyla Kişileri Yakalama ve Uzaklaştırma Yetkisi ve Almanya Örneği*, Suç Önleme Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 7-8 Ekim 2011, Bursa Emniyet Müdürlüğü Yayınları, Bursa.
- Emniyet Genel Müdürlüğü. (2017), *2016 Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Emniyet Teşkilatı Kanunu*. (1937), Resmi Gazete, 04.06.1937 tarih ve 3629 sayılı Resmi Gazete, Tertip:3, Cilt:18, Ankara.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (a), (1993), *Aristoteles'in Devlet Felsefesi ve Önceki Anayasa Hukukumuz*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:6, Sayı:6, Diyarbakır.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (b), (1997), *İnsan Hakları ve Adli Kolluk*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-13 Temmuz 1997, Antalya.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (c), (1997), *İnsan Hakları ve Adli Kolluk*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1-2, Konya.
- Fındıklı, Remzi. (2000), *Polisin Eğitim Sorunları*, 21. Yüzyılda Polisin Eğitimi Sempozyumu, 25-27 Ekim 2000, Ankara.
- Gözler, Kemal. (a) (2003), *İdare Hukuku*, Cilt II, Ekin Yayınevi, Birinci Baskı, Bursa.
- Gözler, Kemal. (b) (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, Birinci Baskı, Bursa.
- Günday, Metin. (2003), *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara.
- Gürocak, İsmail. *Ceza Muhakemesi Hukuku Perspektifinde Savcı ve Adli Kolluk Arasındaki İlişki*, <http://www.ismailgurocak.av.tr/makale/savc%C4%B1-adli%20kolluk%20ili%C5%9Fkisi.pdf>, (09.04.2018).
- Institute For Economics&Peace. (2016), *Global Peace Index, Ten Years Of Measuring Peace*, New York.
- İbn-i Haldun. (2011), *Mukaddime*, Süleyman U. (Çev), Dergah Yayınları, İstanbul.

- İçel, Kayhan. (2008), *Savcılar İçin Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin Avrupa Esasları "Budapeşte İlkeleri" Işığında "Savcıcı Ret Sorunu"*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:7, Sayı:14, İstanbul.
- İngiltere İçişleri Bakanlığı. (2006), *Polis Performans Yönetimi, Performans Yönetimi İçin Pratik Bir Rehber*, Orhan Ç. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- "J.J. Rousseau'nun Devlet Felsefesi", <https://prezi.com/lpm0t4p9kwum/jean-jacques-rousseau/> (31.03.2018).
- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu. (1983), Resmi Gazete, 12.03.1983 Tarih ve 17985 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt: 22, Ankara.
- Karagöz, Ahmet. (1990), *İdari Kolluk, İdari Kolluk Önlemleri ve Bu Önlemlere Başvurmadaki Şartlar, İdari Kolluk Hizmetlerinde Ölçülülük İlkesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Karakurt, Bayram ve Bal, Celal. (2013), *Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi*, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart 2013, Gaziantep.
- Karataş, Halil ve Sevindik, Aytekin. (2008), *Polis Terimleri Sözlüğü*, Nüans Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul.
- Kaya, Hasan. (2012), *Fransız ve Türk Emniyet Teşkilatlarının Adli Kolluk Tarihçeleri Üzerinde Bir Mukayese*, Yüksek Lisans Tezi, Batman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Batman.
- Kersten, Joachim. (2007), *Demokratik Toplumda Polis Yetki ve Sorumlulukları*, Avrupa Konseyi Suç Sorunları Komitesi 12. Kriminoloji Konferansı, Zeliha Y. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Kırmızı, Bilal. (2017), *Bir Kolluk Kuvveti Olan Belediye Zabıtası Personelinin Temel Sorunları ve Bu Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, İzmir Katip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Kızılkaya, Adem. (2000), *Polis Okullarındaki Eğitimin Önemi*, 21. Yüzyılda Polisin Eğitimi Sempozyumu, 25-27 Ekim 2000, Ankara.
- Kratz, Günter & Semerak, Arved F. (2006), *Batı Avrupa Polis Teşkilatları*, Mehmet K. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Kunter, Nurullah. (1972), *Reformlar ve Suç Kolluğu*, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, *Ceza Adaleti Reformu İlkeleri Sempozyumu*, 24-26 Şubat 1972, İstanbul.
- Meyzonnier, Patrice. (2006), *Avrupa Birliğinde Polis Güçleri*, İsmail M. (Çev) Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Nacak, Aslan Onur. (2015), *21'inci Yüzyıl Ortak Güvenlik Ortamı: Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri İçin Planlama Önerileri*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Mayıs 2015, Cilt:4, Sayı:1, Ankara.
- Nitas, Koraltay. (2003), *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim: Belçika Yönetim Sistemi*, Nitas, Koraltay (Ed.) Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara.
- Okay, Özge. (2017), *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi
- Osmanoğlu, Kerem. (2013), *Polis ve Mağdur İlişkisi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:LXXI, Sayı:1, İstanbul.
- Özay, İl Han. (a), (2004), *Günışığında Yönetim*, Filiz Yayınevi, İstanbul.
- Özay, İl Han. (b), (2011), *İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 45, Sayı: 1-4, İstanbul.
- Özay, İl Han. (c), (2013), *İdari Kolluk- Adli Kolluk*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: LXXI, Sayı:I, İstanbul.
- Özdemir, Bircan. (2009), *Adli Kolluğun Görev ve Yetkilerinde Yaşanan Problemler ve Adli Kolluk Kurulması: İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nün Bakış Açısı*, Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu*. (1934), Resmi Gazete, 14.07.1934 Tarih ve 2751 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:15, Ankara.
- Porada, Viktor, & Holcr, Kvétón. (2004), *Polis Bilimlerinin Teori ve Metodolojisine Giriş*, Oya K. (Çev), Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Reichel, Philip L. (2002), *Comparative Criminal Justice Systems A Topical Approach*, New Jersey.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu*. (1982), Resmi Gazete, 13.07.1982 Tarih ve 17753 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:21, Ankara.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği*. (2016), Resmi Gazete, 21.01.2017 Tarih ve 29995 Sayılı Resmi Gazete, Tertip:5, Cilt:58, Ankara.
- Tataroğlu, Muhittin ve Subaşı, Eyüp. (2009), *Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Örneği*, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2 Manisa.
- Teşkilat ve Kuruluş*. <https://www.jandarma.gov.tr/kurulus/kurulussemasindex.htm>, (10.04.2018).
- "Thomas Hobbes'in Devlet Felsefesi". www.felsefe.gen.tr/filozoflar/thomas_hobbes_hayati_felsefe_si_ve_eserleri.asp, (02.04.2018).
- Tosun, Erkan. *İnsan Hakları ve Kolluk ilişkileri*, https://www.academia.edu/3162391-İnsan_Haklari_ve_Kolluk_İlişkileri, (11.11.2017).
- Uçkun C., Gazi, Uçkun, Seher, Konak, Orkun ve Demir, Barış. (2013), *Özel Güvenlikte Gelecek Perspektifi ve Uzmanlaşma*, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart 2013, Gaziantep.
- Williams, Paul D. (2008), *Security Studies: An Introduction*, Routledge Taylor & Francis Group, Newyork.
- Yavaş, Cengiz. (2015), *Türkiye'de Devriye Hizmetleri İle Suç İlişkisinin İncelenmesi: Gölbaşı Örneği*, Güvenlik Bilimleri Dergisi, Cilt: 4, Sayı:1, Ankara.
- Yavuzdoğan, Seçkin. (2010), *İngiltere'de Bağımsız Kolluk Şikâyet Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:12, Özel Sayı, İzmir.
- Yenisey, Feridun. (a), (1993) *Uygulanan ve Olması Gereken Ceza Muhakemesi Hukuku, Hazırlık Soruşturması ve Polis*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Yenisey, Feridun. (b), (1997), *Adli Kolluk Kuruluşu ve Modern Soruşturma Teknikleri Konusundaki Yetkileri*, Uluslararası Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Sempozyumu, 12-13 Temmuz 1997, Antalya.
- Yıldırım, Ezgi. (2013), *İdari Kolluk Faaliyetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yılmaz, Halil. *Adli Kolluk Açısından Polis Teşkilatı*, <http://halilyilmaz.com.tr/adli-kolluk-acisindan-polis-teskilati/>, (22.07.2017).
- Yılmaz, Sefer. (2012), *Türkiye'nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı*, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:21, Sayı:3, Adana.
- Yılmaz, Esra. "Türkiye'de Adli Kolluk Sorunu", <http://veyseldinler.com/yazilar/14.html>, (10.04.2018).
- 668 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018), Resmi Gazete, 27.07.2016 tarih ve 29783 sayılı Resmi Gazete, (2. mük.) Ankara.
- 676 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2016), Resmi Gazete, 29.10.2016 Tarih ve 29872 Sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- 680 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2017), Resmi Gazete, 06.01.2017 Tarih ve 29940 Sayılı Resmi Gazete, (mük.), Ankara.
- 1997 yılı Adli Kolluk Yasa Tasarısı.
- 2001 yılı Adli Kolluk Yasa Tasarısı.