

# KURUMSAL TEORİ BAĞLAMINDA AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRK POLİSİNDE DEĞİŞİM

Serdar YILDIZ\*

Ali ÜNLÜ\*\*

## ÖZET

*Kurumsal Teori bir organizasyonda gerçekleşen değişimlerin hangi süreç ve etkenler vasıtası ile oluştuğunu inceleyen önemli teorilerden biridir. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin "aday ülke" ilan edilmesi ile hızlanan Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci ile Türkiye'de bütün kurumları etkileyen bir reform dönemi başlamıştır. Bu çalışmada AB üyelik sürecinde yapılan düzenlemeler ve reformlar çerçevesinde, Türk Emniyet Teşkilatı'nda yaşanan değişim Kurumsal Teori bağlamında incelenmektedir. Kurumsal Teori'nin öngördüğü prensipler kullanılarak, reformların yol açtığı organizasyonel değişim bilimsel olarak analiz edilmiş, gerçekleşen ve yapılması planlanan reformlar ve bu reformların etkileri detaylı olarak ele alınmıştır. Bu reformların getirdiği iddia olunan değişimin varlığı, değişik kaynaklardan elde edilen veriler ile desteklenmiştir.*

**Anahtar Kelimeler :** Kurumsal Teori, Organizasyon, Değişim, Türk Emniyet Teşkilatı, Avrupa Birliği

---

\* Dr.

\*\* Dr.



# **ORGANIZATIONAL CHANGE IN THE TURKISH NATIONAL POLICE WITHIN THE CONTEXT OF INSTITUTIONAL THEORY**

---

**Serdar YILDIZ\***

**Ali ÜNLÜ\*\***

## **ABSTRACT**

*Institutional Theory is one of the main organizational theories that investigates change processes of organizations. Most of the organizations in Turkey has deeply affected by the reform efforts, which has gained momentum after 1999 Helsinki Summit, towards European Union membership. In this study, changes in the Turkish National Police, which is one of the most effected organizaions in the refom era, analyzed within the context of Institutional Theory. The effects of these reforms and the evidence supporting the claimed changes are provided in details.*

**Key words:** *Institutional Theory, Oganization, Change, Turkish National Police, European Union.*

---

\* PhD.

\*\* PhD.



## 1. GİRİŞ

Avrupa Birliği'ne üyelik süreci, yaklaşık yirmi yıldır Türkiye'nin gündeminde ilk sıralarda yer almaktadır. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin "aday ülke" ilan edilmesi ile hızlanan Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci ile Türkiye'de bütün kurumları etkileyen bir reform dönemi başlamıştır. Bu makalede, AB üyelik sürecinde yapılan düzenlemeler ve reformlar çerçevesinde, Türk Emniyet Teşkilatı'nda yaşanan değişim Kurumsal Teori bağlamında incelenmektedir. Kurumsal Teori'nin öngördüğü prensipler kullanılarak, reformların yol açtığı organizasyonel değişim bilimsel olarak analiz edilmiştir.

Kurumsal Teori (*Institutional Theory*), bir organizasyonda gerçekleşen değişimlerin hangi süreç ve etkenler vasıtası ile oluştuğunu inceleyen önemli teorilerden biridir. Bu teori, ilk defa *Philip Selznick'in*, "*Foundations of a Theory of Organization*" (Selznick, 1948) başlıklı çalışmasında, kurumların çevreleri ile etkileşimini incelemek için geliştirdiği bir yönetim teorisidir. Kurumsal Teori, genel olarak, kurumların çevreleri ve diğer kurumlar ile etkileşim halinde olduklarını, zamanla da birbirlerine benzeyerek karşılıklı bağımlı hale geldiklerini ileri sürmektedir. Bu etkileşim ve değişimin, kurumlar arasında, bilgi, personel ve kaynak paylaşımını sağlayan "Köprüleme Mekanizmaları (Bridging Strategies)" ve üç tür "Eşbiçimlilik Mekanizması (Zorlayıcı, Taklitçi ve Kuralsal)" ile gerçekleştiğini belirtmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983; Scott, 1998; Zald ve Denton, 1963).

Bu makalede, gerçekleşen ve yapılması planlanan reformlar ve bu reformların etkileri detaylı olarak ele alınmıştır. Bu reformların getirdiği iddia olunan değişimin varlığı, değişik kaynaklardan elde edilen veriler ile desteklenmiştir. Bu kaynaklardan ilki Avrupa Birliği İlerleme Raporlarıdır ki, bu raporlarda özellikle Türk Emniyet Teşkilatı'nda yaşanan kurumsal değişimlere sıklıkla vurgular yapılmaktadır. AB ilerleme Raporlarına ilaveten, yine AB tarafından her yıl gerçekleştirilen Eurobarometer araştırmalarında, Emniyet Teşkilatındaki değişimi ve oluşturduğu etkiyi görmeye önemli veriler içermektedir. Bu araştırmaların sonuçlarına göre, Türkiye'de emniyet teşkilatına duyulan güven son on yılda devamlı yükselerek, Türk emniyeti teşkilatı, halk tarafından bazen en güvenilen birinci kurum bazen ikinci kurum olarak tespit edilmiştir (Eurobarometer, Güz 2007 ve Bahar 2008). Türkiye'de faaliyet gösteren sosyal araştırma merkezlerinin çalışmaları da bu bulguları teyit etmektedir. MetroPoll Araştırma Şirketi'nin Kurumlara Güven 2007-2008 ve 2009 anketlerinde polis, istikrarlı olarak en güvenilen ilk üç kurum içerisinde yer almıştır. Değişimin tespiti hususunda son olarak, özellikle işkence ve kötü muamele konusunda, Türkiye'nin katettiği gelişmeyi göstermesi bakımından, Avrupa Konseyi İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Komitesi (CPT) Başkanı'nın Ekim 2004'te 'bu alanda daha ileri önlemler alınmış başka bir Avrupa Konseyi üyesi ülke bulmak zor olur' ifadesi kayda değer bir göstergedir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2005 İlerleme Raporu, s. 24).

Bu çalışmada, ilk bölümde kurumların değişimini inceleyen Kurumsal Teori izah edilmekte, ikinci ve üçüncü bölümde Emniyet Teşkilatı'ndaki değişimin örnekleri verilerek Kurumsal Teori ışığında değişim süreci izah edilmekte, sonraki bölümde iddia edilen bu değişimin varlığına yönelik veriler sunulmakta ve son olarak genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

## 2. KURUMLARIN DEĞİŞİM SÜRECİ:

Kurumsal teori işletmelerin çevrelerinden nasıl ve neden etkilendiğini açıklayan ve pazar çevresindeki işletmeye çeşitli baskılar uygulayan kurumları inceleyen örgütsel teoridir (Apaydın, 2009). Kurucusu olan Philip Selznick (1948), kurumların, içinde buldukları “çevrenin” (environment) değişken yapısına ve bu çevreden gelen baskıları karşı “uyum gösteren (adaptive)” organizmalar olduklarını ileri sürmekte ve teorisinde esas olarak da kurumların içinde buldukları çevre ile etkileşimleri neticesinde nasıl birbirlerine benzer hale geldiklerini incelemektedir. Bu etkileşim ve benzeşmenin en önemli sebebi ise kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri için gerekli olan bütün kaynakları tek başlarına temin edemeyecekleri gerçeğidir. Kaynak değişimleri ve bu değişim esnasında çevre ve kaynak sağlayıcıları (resource providers) ile olan etkileşimin, tarafları zamanla birbirine bağımlı hale getirdiği; karşılıklı bağımlılık neticesinde de zaman içerisinde kurumların benzeştikleri savunulmaktadır. Pfeffer ve Salancik (1978) bu hususa bir ilave yaparak bu kaynakların azlığı ve öneminin bağımlılık düzeyini artırdığını belirtmekte; Scott (1987) ise bu bağımlılığın daha ileri seviyelere çıktığında sorunları da beraberinde getirebileceğini vurgulamaktadır.

Kurumsal teoride ‘çevre ile etkileşim’ anahtar kavram olarak dikkat çekmektedir. Özkaya (2003)’e göre kurumsallaşan bir organizasyon “çevre” si tarafından kabul edilen ve süreklilik arz eden bir yapıya sahiptir. Nitekim aynı paralelde Dinçer (1992) “Dış çevre işletmelerin bir üst sistemidir ve işletmeler dış çevrede meydana gelen değişikliklere uymak zorundadırlar. Ancak onlar da yeni bir teknolojiyi ve düşünceyi uygulamaya koyarak çevrelerini etkileyebilirler. Bu açıdan bakıldığında kurumsallaşma düzeyleri yüksek işletmeler ile çevre arasında karşılıklı etkileşimin varlığından söz edilebilir” (s.50) demektedir. Bu durumda öncelikle ‘çevre’nin tanımlanması gerekmektedir. DiMaggio ve Powell (1983) ‘çevre’yi, bir kurumun ihtiyaç duyduğu desteği sağladığı ve meşruiyetinin tanınması için kurallarına uymak zorunda olduğu “ taraflar ve etkenlerin (stakeholders)” oluşturduğu bir bütün olarak tarif etmektedir. Genel olarak bir kurumun çevresini müşteriler, yatırımcılar, dernekler, kamu kesimi, diğer organizasyonlar, vatandaşlar oluşturmaktadırlar. Bu faktörler kuruma göre artıp azalabilir ve değişebilir.

Kurumların değişim süreçlerinde iki faktör önem kazanmaktadır. Bunlar *liderlik ve kurumsal yapıdır*. Selznick (1948), değişim süreçleri yaşanırken, kurumun hayati değerlerinin muhafaza edilerek yeniliğe gidebilmesi için liderliğin çok önemli olduğunu vurgularken; Zald ve Denton (1963) ise -değişim sırasında kurumsal vizyonların ve hedeflerin aynı kalabileceğini; ancak bu hedeflere ulaşmak üzere izlenen yöntemlerin, çevreden gelen eleştirileri önlemek için gerekirse değiştirilebileceğini belirtmektedir.

Değişim, kurumlar için kaçınılmazdır. Değişim sürecinde ise çeşitli mekanizmalar rol oynamaktadır. Scott (1987) yaşanan kurumsal değişimin esas olarak iki şekilde gerçekleştiğini belirtmektedir: Bunlardan ilki bilgi, kaynak veya personel akışı ile (*flow*); ikincisi ise köprüleme stratejileri ile (*bridging strategies*). Köprüleme stratejilerinin en önemlisi de “eşbiçimlilik” (*isomorphism*) dir. Eş biçimlilikte kurumlar harici baskı unsurlarının kurallarını kabul ederek zamanla onlara benzer hale gelmektedirler. Bu çerçevede kurumlar arasında görülen homajenite zorlayıcı (*coercive*), taklit edici (*mimetic*) ve kuralsal (*normative*) eş

biçimcilik biçiminde gerçekleşmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983). Koçel (2003)'e göre ise eşbiçimlilik, kurumsallaşma süreci sonunda ortaya çıkar. Diğer bir deyişle, organizasyonlar kendileri ile aynı alanda faaliyet gösteren ve "çevre"leri tarafından başarılı ve profesyonel kabul edilen diğer organizasyonlara benzemek ister. Bu durum sonuçta eşbiçimliliği doğurur.

Zorlayıcı eşbiçimlilikte, bir organizasyon diğer bir organizasyonu, destek vermek ve meşruiyetini tanımak için kendi kurallarını tanımayla zorlamaktadır. Örneğin hibe vb. programları, kamu fonlarını dağıtan bir kurum, bu desteği almak isteyen diğer kurumları kendi kurallarına uymaya zorlamakta; sonuçta yardım almak isteyen kurmda, zorlama ile benzeşme (*isomorphism*) gerçekleşmektedir. Taklitçi (*mimetic*) eşbiçimlilik sürecinde ise kurumlar, alanlarında başarılı olan diğer kurumların uygulamalarını taklit ederek onlara benzer bir yapıya kavuşmaktadırlar. Özellikle modern yönetim tekniklerinin taklidinde mimetic eşbiçimlilik sıklıkla görülmektedir (Scott, 1987). Kurumsal (*normative*) eşbiçimlilik esas olarak kurumun içinde gelişen profesyonellerin ve yetişmiş elemanların baskısı ile gerçekleşmektedir. Yetişmiş çalışanlar, üst seviye eğitim ve tecrübe birikimleri ile oluşturdukları, problemleri tanımlama, çözme ve reformları uygulama tekniklerinin, zamanla kurum tarafından da kabul edilmesiyle bu tür bir değişim yaşanmaktadır.

Köprüleme faaliyetleri sadece eşbiçimlilik ile sınırlı değildir. Scott (1987) kategorik uygunluk (*categorical conformity*), yapısal uyumluluk (*structural conformity*), prosedürel uygunluk (*procedural conformity*) ve personel uygunluğu (*personnel conformity*) olmak üzere dört farklı köprüleme stratejisi daha belirtir. Kategorik uygunluk kurumların, diğer kurumların organizasyonlarını kurarken kullandıkları kategorilendirme ve iş tanımlarını (mesela işçi sınıflandırmaları ve görevlendirmeleri) kendi organizasyon yapılarını kurarken kullanmaları ile oluşan süreçtir. Bu tanımlar genelde geniş kapsamlı ve herkes tarafından doğruluğu kabul edilen kurallardır.

Yapısal uygunlukta ise bir kurumun çevresindeki etkenler, kurumu sınırları net çizilmiş (*highly specified*) bir yapıya sahip olmaya zorlar. Bu yapıyı, kendi destek ve kabulleri için şart koşar. Organizasyon şemaları, bölümleri, her bölümün görevleri gibi konular yapısal uygunlukta öne çıkar. Bu yapısal uygunluk, özellikle kamu kurumları benzer hale getirir. Devlet kaynaklarını kullanmak için devletin belirlediği kurumsal yapıya sahip olmanız gerekir. Bu süreçte kurumlari benzer hale getirir. Bazen mesleki dernekler, sivil toplum kuruluşları veya kamuoyuda yapısal uygunluk için zorlayıcı sebep olabilir (Scott,1987).

Prosedürel uygunlukta da yapılan işlemlerin yapılış yöntemleri taklit edilir. Bu süreç resmi veya gayri resmi bir zorlama ile olabilir. Son olarak personel uygunluğunda, kurumların genel kabul ve destek alabilmeleri için gerekli olan personel standardını yakalamasını öngörür. Buna en güzel örnek lisans ve yeterlilik vermeye yetkili kurumların oluşturduğu eşbiçimlilik gösterilebilir.

Özetle denilebilir ki, Kurumsal Teori temelde kurumlar-çevre ilişkisini inceler. Apaydın'a (2009) göre "Hızla değişen çevreye işletmelerin adapte olmaları onların yaşamlarını sürdürebilmeleri ve rekabette geri kalmamaları için son derece önemlidir. İşletmelerin çevresel adaptasyonu sağlayabilmeleri için öncelikli olarak çevresel aktörlerin beklentilerini algılayabilmesi ve yorumlayabilmesi gerekmektedir. İşletmelerin çevreye adaptasyonu, bu aktörlerin beklentilerine en uygun tepkinin

verilmesi ile olmaktadır. İşletmelerin uzun süreli yaşamaları için faaliyet gösterdikleri çevreden kaynaklanan normatif, bilinçsel ve düzenleyici baskılara gerekli tepkileri zamanında vermesi gerekmektedir. Bu baskılara işletmeler formalleşerek, profesyonelleşerek, hesap verebilir olarak, güçlü kültür geliştirerek ve tutarlı olarak cevap vermekte ve kurumsallaşmaları gerçekleştirmektedirler. İşletmeler kurumsallaşarak denge kazanmakta, tahmin edilebilir olmakta, meşru olmakta, uygunluk kazanmakta ve kaynaklarını artırmaktadırlar. Kurumsallaşmanın işletme süreçleri ve yapısı üzerinde etkili olduğu gibi işletmenin stratejisinde ve seçilen stratejinin uygulanmasında da etkili olmaktadır. Bu nedenle kurumsallaşma kavramı örgütler için son derece önemlidir” (s. 19- 20).

Kurumsallaşma, bir organizasyon için hayati önemi haizdir. Tosun (1990)’un belirttiği üzere “teknolojik, politik, siyasal ve doğal koşullardaki hızlı değişiklikler işletmelerin uyum sorunlarını artırır. Dolayısıyla yöneticilerin geleceği isabetli tahmin etmeleri zorlaşmakta ve işletmelerde kullanılan makinelerin, teknolojilerin, araç-gereçlerin modası geçmekte ve personelin verimi azalmaktadır. Ayrıca ülke içi ve dışı politik istikrarsızlık, güvensizlik, siyasal partilerin yapı ve işleyiş bozukluklarından doğan ve tüm topluma yayılan düzensizlikler, çalkantılar ve bunalımlar, ulusal ve uluslararası politik rekabet, işletmelerin karar almalarını ve aldıkları kararları uygulamalarını zorlaştırmaktadır. Ancak kurumsallaşma düzeyi yüksek örgütler yaptıkları iç ve dış çevre analizleri sayesinde değişimi yönetebilirler.” (s.51).

Baransel (1979)’in Selznick ve arkadaşlarının çalışmalarına dayanarak yaptığı değerlendirmeye göre, “kurumsallaşma” iki meydana gelmektedir: “Örgütsel yapının kişisellikten uzak bir şekilde kurallara bağlanmasıyla veya örgütün geçmişinden bugüne yaşayan manevi kültür öğelerine sahip çıkılmasıyla. Buna göre eğer bir örgütün kurumsallaşma düzeyi yüksek ise o örgütte işler, ilişkiler, yetkiler, görevler ve sorumluluklar kanun, kural ve idari kararlarla önceden belirlenir. Ayrıca örgütün amaçlarını gerçekleştirmesi için gerekli olan yetkiler açıkça görünen kurallara bağlanır ve hak ve sorumluluklar keyfi olarak değil sistemli ve rasyonel biçimde belirlenir”(s. 25). Bu çalışmalarda tarif edilen kurumsallaşma, Emniyet Teşkilatının acilen tamamlaması gereken bir süreçtir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde Kurumsal Teori ışığında bu hedefe yönelik atılan adımlar incelenecektir.

### 3. TÜRK POLİS TEŞKİLATI’NIN DEĞİŞİM SÜRECİ:

Emniyet Teşkilatı’nda reform süreci, Türkiye’nin AB üyelik sürecinden ayrı düşünülemez. Türkiye’de ki değişim ve reform sürecinde ilk basamak, 31 Temmuz 1959’da Türkiye’nin adaylık başvurusu ile ortaya koymuş olduğu değişim iradesidir. Sürecin ikinci basamağı Avrupa Birliği’nin bu katılım isteğine verdiği kısmi olumlu yanıtı ki, 11-12 Aralık 1999’da Helsinki’de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı’nda Türkiye’ye adaylık statüsü tanınması ile gerçekleşmiştir. Sürecin üçüncü basamağında ise bu “kısmi” kabulün tam kabule dönüşmesi için gerekli reform süreci yer almaktadır. Avrupa Birliği, aday ülkenin AB müktesebatını her alanda kabul ederek uygulamaya geçirmesini istemektedir. Helsinki Zirvesi’nden sonra Türkiye için bu süreç başlamıştır. Bu süreçte üç mekanizma önemli role sahiptir. Avrupa Birliği hangi alanlarda ve şekilde reformlar yapılması istendiğini Katılım Ortaklığı Belgeleri’nde belirtmiş, Türkiye bu belgede istenilen şartları nasıl

yerine getireceğini Ulusal Programlar'da açıklamış, taahhüt edilen değişikliklerin yapılıp yapılmadığı ise İlerleme Raporları'nda kayda geçirilmiştir.

AB'ye üyelik sürecinde aday ülkelerin emniyet teşklatlarının değişim sürecinden etkilenmeleri kaçınılmazdır. Bu konuda Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı veya Onur Kırıcı Ceza veya Muamelenin Önlenmesi Komitesi (CPT) Başkanı'nın şu sözleri bir hayli aydınlatıcıdır:

*“AB politikalarının amacı, Birliği bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak sürdürmek ve daha da geliştirmektir. Sınır kontrolü, vizeler, dış göç, iltica, polis işbirliği, örgütlü suçlar ve terörizmle mücadele, uyuşturucu konusunda işbirliği, gümrük işbirliği ve cezai ve hukuki konularda adli işbirliği gibi konularda Üye Devletlerin, giderek büyüyen ortak kurallar çerçevesini gereken biçimde uygulayabilecek şekilde donanım sahibi olmaları gerekmektedir. Bu, her şeyden önce kanun uygulayıcı kurumlar ve diğer ilgili makamlar bünyesinde gerekli standartlara ulaşmış olması gereken, güçlü ve iyi bütünleşmiş bir idari kapasitenin bulunmasını gerektirmektedir. Profesyonel, güvenilir ve etkin bir polis teşkilatı büyük önem taşımaktadır. (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2005 İlerleme Raporu, s. 45).*

Bu ifadeler ile genelde bütün Avrupa ülkelerindeki emniyet teşklatlarının özelde ise Türk Emniyet Teşkilatının “profesyonel güvenilir ve etkin kurumsal yapıya kavuşturulmasının” önemine dikkat çekilmektedir. Verilen bu öneme paralel olarak değişim talepleride ciddi ve kapsamlı olmuştur.

AB üyelik süreci ile Türkiye'de kurumların faaliyetlerini yürüttükleri “çevre”, üyelik süreci öncesine göre genişlemiş ve bu çevreye yeni unsurlar dahil olmuştur. Bu unsurlar artık kurumlar için, “kuralları ve istekleri dinlenilmesi gereken güç merkezleri” haline gelmiştir. Türk Emniyet Teşkilatı içinde genişleyen bu çevre içinde, Türkiye ve Avrupa'daki kamuoyu, sivil toplum kuruluşları, medya, resmi ve özel kurumlar önemli faktörler haline gelmiştir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin insan hakları ile ilgili davalarda en son merci olarak, Türk yargısının da üzerinde yetkisin kabul edilmesi bunun en bariz örneklerindedir. Emniyet Teşkilatı, artık sadece yerel kurumlarca değil, AB kurumlarınca da denetlenir hale gelmiştir. Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı veya Onur Kırıcı Ceza veya Muamelenin Önlenmesi Komitesi (CPT), Emniyet Teşkilatına defalarca yaptıkları ziyaretler neticesinde çok çeşitli birimleri kontrol ederek hazırladıkları raporlar bu birimlerin değişiminde önemli rol oynamıştır (Karaosmanoğlu, 2010)

Bu noktaya kadar bahsedilen değişimlerin hangi alanlarda ve hangi projelerle gerçekleştiği gelecek bölümde izah edilecek ve bu değişim süreci Kurumsal Teori bağlamında incelenecektir.

AB üyelik başvurusu ile başlayan reform döneminde, Emniyet Teşkilatını ilgilendiren konulardaki değişim sürecinde Scott (1987) un kurumsal değişimde yaşanmasını öngördüğü iki yöntemde gerçekleşmiştir. Birincisi, AB ile Türkiye arasında bilgi, kaynak ve personel akışı, ikincisi ise köprüleme stratejileridir. Buna ek olarak kategorik, yapısal, prosedürel ve personel uyumluğunu kapsayan diğer köprüleme mekanizmaları da kullanılmıştır. Bu metotlardan en yaygın olarak görülenleri ise zorlayıcı, taklitçi ve kuralcı eşbiçimlilik olmuştur.

### a) Emniyet Teşkilatı ve Zorlayıcı Eşbiçimlilik:

Dimaggio ve Powell (1983)'in açıkladığı üzere, zorlayıcı eşbiçimlilikte bir kurum, diğer bir organizasyonun meşruiyetini tanımak için veya ona ihtiyaç duyduğu alanlarda destek vermek için, o kurumu kendi kurallarını tanımaya zorlamaktadır. Türk Emniyet Teşkilatı için AB kaynaklı zorlayıcı eşbiçimliliğin en net örneği, polisin çalışma usullerini belirleyen kanunlarda yapılan değişikliklerde görülmektedir. Emniyet Teşkilatının AB uyum sürecinde faaliyetlerini ve uygulamalarını büyük ölçüde değiştiren bu kanun değişikliklerinin başlıcaları şunlardır:

3 Ekim 2001 tarihinde Anayasa'da yapılan değişikliklere paralel olarak 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu (TCK) ve Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK) ile öngörülen yeni düzenlemelerin çoğu polis uygulamalarıyla ilgili olup önemlileri şunlardır:

**Gözetli Süreleri:** CMK'nın 91 inci maddesinde gözetli süresi 24 saat olarak düzenlenmiştir, yakalanan kişi yakalama yerine en yakın hâkim veya mahkemeye gönderilme için zorunlu süre maksimum on iki saat olarak belirlenmiştir. Gözetli süresinin üst sınırı üç gün olarak belirlenmiş, gözetli süresinin dolması veya sulh ceza hâkiminin kararı üzerine serbest bırakılan kişi hakkında yakalamaya neden olan fiille ilgili yeni ve yeterli delil elde edilmedikçe ve Cumhuriyet savcısının kararı olmadıkça bir daha aynı nedenle yakalama işlemi uygulanamaması hükmü getirilmiştir. (Yıldız, 2005. s.181)

*Bu değişiklik ile uzun gözetli süreleri son bulmuş ve şüphelinin en kısa zamanda mahkemeye teslim edilmesi sağlanmıştır. Şüphesiz gözetli sürelerinin kısıtlanarak, gözetli sürecinin mahkemelerin bilgisi dahilinde yapılması insan hakları bakımından olumlu bir gelişme olmuştur.*

**Yakınlarına Haber Verme:** Yakalamadan ve gözetli süresinin uzatılmasına ilişkin emirden yakalananın bir yakınına veya belirlediği bir kişiye, Cumhuriyet Savcısının emriyle gecikmeksizin haber verilmektedir. Şüpheli veya sanık, soruşturma ve kovuşturmanın her aşamasında bir veya birden fazla müdafinin yardımından yararlanabilmektedir. Soruşturma evresinde, ifade almada en çok üç avukat hazır bulunabilmektedir. Müdafii hazır bulunmaksızın kollukça alınan ifade, hâkim veya mahkeme huzurunda şüpheli veya sanık tarafından doğrulanmadıkça hükme esas alınmamaktadır (Şahin, 2006, s. 90).

*Bu değişikliklerden sonra çeşitli faaliyetler ile vatandaşların bilgilendirilmesi sonucunda, gözetli süresine alınan şahısların müdafii yardımından yararlanma oranlarında her geçen yıl artış olduğu gözlenmektedir. Müdafii hazır bulunmaksızın alınan ifadelerin hükme esas teşkil etmemesi, poliside müdafii hakkını ihlal etmekten alıkoymuştur. Soruşturma esnasında müdafii hazır olması işkence ve kötü muamelenin engellenmesi konusunda, yakınlarla haber verme zorunluluğunda gözetli süresinde kayıp olma vakalarının engellenmesi konusunda etkili olmuştur.*

**Doktor Raporları:** Yakalama, Gözetli Süre Alma ve İfade Alma Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesi gereğince, yakalanan kişinin gözetli süresine alınacak olması veya zor kullanılarak yakalanması hâllerinde hekim kontrolünden geçirilerek

yakalanma anındaki sağlık durumu belirlenmektedir. Gözaltına alınan kişinin herhangi bir nedenle yerinin değiştirilmesi, gözaltı süresinin uzatılması, serbest bırakılması veya adli mercilere sevk edilmesi işlemlerinden önce de sağlık durumu hekim raporu ile tespit edilmektedir. (Şahin, 2006, s. 86).

*Bu uygulama işkence iddialarının tespiti için büyük önem arz etmektedir. Gözaltına alınan şahısların sağlık durumlarının tespiti, bu kişilerin sağlık durumlarında daha sonra oluşabilecek değişimlerin tespiti için çok önemlidir.*

**İşkence ve Kötü Muamele Suçu:** İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayr-ı insani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek İhtiyari Protokol'ü 14.09.2005 tarihinde imzalamıştır. İşkence ve kötü muamele suçları, 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nda İşkence (Madde 94), Neticesi sebebiyle ağırlaşmış işkence (Madde 95) ve Eziyet (Madde 96) olarak yeniden düzenlenmiş, işkencenin tanımı genişletilerek, cezası da artırılmıştır. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 2. maddesine 02.01.2003 tarih ve 4778 Sayılı Kanunla eklenen fıkra uyarınca, işkence ve kötü muamele suçu işleyen memur ve kamu görevlileri hakkında açılacak soruşturma ve kovuşturmalarda bu kanun hükümleri uygulanmamakta ve Cumhuriyet Savcıları tarafından resen soruşturma başlatılmaktadır. (Yıldız, 2005. s.175)

*İşkenceye karşı alınan bu sert önlemler etkisini kısa vadede göstermiş ve polis hakkında işkenceden dolayı yapılan şikayet başvuruları giderek azalmıştır. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı 2008 Raporuna göre, işkence ve kötü muamele konusunda 2003 yılında ilk derece mahkemelerine 1069 dava açılırken bu oran 2007 yılında 29'a geriledi. 2003 yılında Cumhuriyet Savcılıklarına 2612 suç duyurusu yapılırken, bu sayı 2007 yılında 1421 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında başvuru sayısı 75 iken, 2009 yılında bu sayı 5 tir. 2003-2009 yılları arasında yaşanan bu büyük değişim bu istatistiklerde açıkça görülmektedir.(Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2009 Yılı İnsan Hakları İhlal İddiaları Raporu, s.3-4)*

**İfadelerin Kaydı ve Gözetleme:** CMK' nın 147 inci maddesinin (h) bendi uyarınca, ifade ve sorgu işlemlerinin kaydında, teknik imkânlardan yararlanılabilmektedir. Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği'nin 11 inci maddesi uyarınca da, gözaltına alınan kişilerin yaşama haklarını koruyucu gerekli önlemler alınarak, bu amaçla ilgili gözetlenebilmektedir. Gözetleme işlemi teknik imkânlar ölçüsünde kayda alınabilmektedir (Şahin, 2006, s. 127).

*2010 yılı itibari ile emniyet müdürlüklerindeki nezarethanelerin çok büyük bir bölümü kameralar ile izlenir ve kayıt edilir duruma gelmiştir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2008 Yılı İşkence Ve Kötü Muamele İle Etkin Mücadele Raporu'na göre "Ülke genelinde polis birimlerine ait 2.888 adet nezarethaneden 2.341 adedinde iyileştirme çalışmaları tamamlanmış, 547 adedinde ise iyileştirme çalışmaları devam etmektedir. Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde bulunan 2.456 nezarethaneden 1.638'i Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi standartlarına uygun hale getirilmiş, diğerlerinin de bu standartlara uygun hale getirilmesi çalışmaları devam etmektedir" (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2008 Yılı*

*İşkence Ve Kötü Muamele İle Etkin Mücadele Raporu, s.6.) Emniyet Genel Müdürlüğü 2010 yılını Polis Merkezleri Yılı olarak ilan etmiş ve bu kayıt sistemi olmayan merkezlerin acilen tamamlaması için gerekli çalışmaları başlatmıştır. Yapılan her işlemin kayıt altına alınmasının işkence ve kötü muamelelerin önlenmesi konusunda sağlayacağı fayda açıktır. 2008 yılı verilerine göre şikayete konu edilen kurumlar sıralamasında ilk üç sırada; Belediye (493 şikayet), Sağlık Kurumu (463 şikayet), Emniyet (403 şikayet) var iken bu sıralama 2009 yılı verilerine göre ise Sağlık Kurumları (392 şikayet), 2. Özel Sektör (358 şikayet), 3. Belediye (180 şikayet) şeklinde olmuştur. Bu veriler genel olarak kaydedilen iyileşmenin bir göstergesidir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2009 Yılı İnsan Hakları İhlal İddiaları Raporu, s.15).*

**Fiziki Kimliğin Tespiti:** CMK'nın 100 üncü maddesi uyarınca, üst sınırı iki yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı şüpheli veya sanığın, kimliğinin tespiti için gerekli olması halinde, Cumhuriyet savcısının emriyle fotoğrafı, beden ölçüleri, parmak ve avuç içi izi, bedeninde yer almış olup teşhisini kolaylaştıracak diğer özellikleri ile sesi ve görüntüleri kayda alınarak, soruşturma ve kovuşturma işlemlerine ilişkin dosyaya konulmaktadır. Kovuşturmayla yer olmadığı kararına itiraz süresinin dolması, itirazın reddi, beraat veya ceza verilmesine yer olmadığı kararı verilip kesinleşmesi hâllerinde söz konusu kayıtlar Cumhuriyet savcısının huzurunda derhâl yok edilmekte ve bu husus tutanağa geçirilmektedir. (TEMUH, 2010)

*Bu düzenleminde kamuoyunda bilinen adı ile “fişleme” iddialarının önüne geçmede önemi açıktır. Herhangi bir sebep ile polis kayıtlarına giren bir vatandaş için daha sonra iş başvuruları ve güvenlik soruşturmaları ile ilgili sıkıntı yaşamaması muhtemeldir. Bu kanundan önce bir kişi isnad edilen suçtan beraat etse dahi kayıtlar silinmemekte iken, bu kanun ile suçsuz kişilerin kayıtlarda yer almaması temin edilerek gelecekteki muhtemel hak kayıplarının da önüne geçilmiştir.*

Bu düzenlemelere ilaveten Türkiye, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayr-ı insani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargılama yetkisinin kabul edilmesi (10 Ağustos 1998), bütün iç hukuk yollarını kullandığı halde Türkiye’de adil yargılama olmadığını iddia eden kişiler için son merci olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin yargılama yetkisini kabul etmiştir. Nitekim bu kabulden sonra AİHM de açılan davalarda haklı görülen vatandaşlara yüklü miktarlarda tazminatlar ödemek zorunda kalmıştır. Türkiye, şikayet edilen konularda AİHM de alınan kararlara göre yeni düzenlemeler yapmıştır. Örneğin, İşkence davalarında ödenmesine hükmolunan tazminatlar artık o davada suçlu bulunan devlet görevlilerinden rücu’ yolu ile tazmin edilmektedir. Neticede bu şekilde bir maddi cezaya maruz kalma ihtimalinin devlet görevlilerini kötü muameleden uzak tutmada etkili olacağı açıktır. Bu düzenleme ayrıca, devletin artık hata yapan memurların arkasında durmayacağını, hata yapanın hatasının sorumluluğunu üstlenmek zorunda kalacağını net bir ifadesi olmuştur (Sancar, 2002)

Gerek AİHM kararları, gerek Avrupa Birliği’nin talepleri doğrultusunda yenilenen Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve bütün diğer kabul edilen

kanunlara Emniyet Teşkilatı içerisinde uyumun sağlanması için yayınlanan genelge ve yönetmelikler (bu genelgelerin bütünü sıralamak bu makalenin kapsamını aşacaktır), Emniyet Teşkilatı'nda yaşanan zorlayıcı eşbiçimliliğin temellerini oluşturmuştur. Bu kanunlarla birlikte hayata geçirilen değişiklikler, işkence ve kötü muamele, gözetiminde yaşanan kayıplar ve ölümler, gözetimine alınan kişilerden haber alınmaması, usulsüz aramalar, gözetiminde kötü muameleler, gözetimine alınanların haklarını yeterince bilmemeleri ve kullanamamaları gibi konularda çok uzun süredir devam eden şikâyetlerin çok büyük oranda giderilmesini sağlamıştır. Bu iyileşmelerin tespiti, “Değişimin Tespiti” bölümünde incelenecektir.

### 1. Emniyet Teşkilatı ve Taklitçi Eşbiçimlilik:

Dimaggio ve Powel (1983)'a göre taklitçi eşbiçimlilik sürecinde, kurumlar, reform yapmak istedikleri alanlarda başarılı kurumların uygulamalarını taklit ederek ona benzemeye çalışırlar. Eşleştirme Projeleri, aday ülkelerin Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinde önemli bir yere sahiptir. Kısaca,

*Eşleştirme, aday ülkelerin Topluluk müktesebatını (Kanunlar, anlaşmalar, sözleşmeler vb.) üye devletlerle aynı standartlarda uygulayabilmeleri için gerekli yapıların, insan kaynaklarının ve yönetim becerilerinin geliştirilmesine yardımcı olacak temel kurumsal yapılanma aracı olarak uygulamaya konmuş bir sistemdir. Ulusal programdaki taahhütleri karşılamak üzere hazırlanan projenin gereklerini yerine getirebilecek, ilgili AB müktesebatını uygulamada en iyi olan AB üye ülkesinin ilgili kurumu, projeyi yürütmek üzere teklif veren ülkeler arasından düzenlenen seçim toplantıları sonucunda eş ortak olarak seçilir. Üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların proje kapsamında aday ülkeye kısa veya uzun süreli yerleşmeleri ve eğitim, danışmanlık hizmetleri vermeleri ile gerçekleşir. (EGM Dışişlikler Dairesi, 2010)*

şeklinde özetlenebilir. Eşleştirme Projelerinin uygulama sürecinden de görülebileceği gibi, bu uygulamalarda esas olan, proje yürütülen konularda en iyi uygulamalara sahip olan üye ülkelerin, aday ülkelere personel ve kurumsal bazda yardım ederek –bir manada kendilerine benzemelerini temin etmek- Avrupa Birliğine uygun hale gelmesine yardım etmektedir. Bu sistem, Kurumsal Teoride öngörülen Taklitçi (Mimetic) Eşbiçimliliğe güzel bir örnek oluşturmaktadır.

AB üyelik sürecinde yapılan reformlarda Emniyet Teşkilatında bu mekanizma çok net bir biçimde görülmüş ve uygulanmıştır. Ulusal Programlarda verilen taahhütler doğrultusunda, İnsan Hakları, İltica ve Göç, Dış Sınırlar, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu, Yolsuzlukla Mücadele, Karaparanın aklanması ve Terörizmin Finansmanı, Polisin Zor Kullanma Yetkisi gibi önemli konularda Eşleştirme Projeleri yapılmıştır (Tablo 1). Toplam olarak 26 adet Eşleştirme (Twinning) projesi hayata geçirilmiştir. Bunlardan 11'i tamamlanmış, 5'i devam etmekte ve 10'uda hazırlık aşamasındadır.

Eşleştirme Projeleri, Emniyet Teşkilatı'nın değişim sürecine önemli katkılar sağlamıştır. Gerek tamamlanan gerek devam eden veya hazırlık aşamasında olan projeler, Avrupa birliği ile Emniyet Teşkilatı arasında personel yönetimi, polisin teknik imkânlarının artırılması, uluslararası suçlarla mücadele, adil muamele ve uluslararası işbirliğinin artırılması konularında yoğun bir bilgi ve tecrübe alışverişi yaşanmıştır. Bu projeler ile Ulusal Programlarda ve Uyum Paketlerinde AB tarafından

istenen reformlar hayata geçirilmiş, Emniyet Teşkilatı'nın görev ve sorumlulukları yeniden ve AB normlarına uygun olarak belirlenmiş, bu süreçte AB ülkelerinden gelen eğitimciler, reformlar hakkında teori ve uygulama konularında personelin eğitimine önemli katkılar yapmıştır. Uluslararası temasları sıklaşan Emniyet personelin artan bilgi ve becerileri, Teşkilat çapında yeniden yapılandırma çalışmalarının tetikleyicisi olmuştur. Nitekim personelde yaşanan bu değişim, diğer eğitim faaliyetleri ile birlikte Emniyet Teşkilatında yaşanan Kuralsal Eşbiçimliliğin sebebi olmuştur.

**Tablo 1.** Eşleştirme Projeleri

<b>A. TAMAMLANAN PROJELER</b>	<b>Tamamlanma Tarihi</b>
<i>Organize Suçlara Karşı Mücadelenin Güçlendirilmesi Projesi</i>	<i>Mart 2004-Kasım 2005</i>
<i>İfade Alma Teknikleri ve İfade Alma Odalarının İyileştirilmesi Projesi</i>	<i>Ağustos 2004- Şubat 2006</i>
<i>Ulusal Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi Kurulması ve Ulusal Uyuşturucu İle Mücadele Stratejisinin Geliştirilerek Uygulanması Projesi</i>	<i>Ocak 2005- Haziran 2006</i>
<i>Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanması için Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlanması Projesi</i>	<i>Temmuz 2004–Mart 2006</i>
<i>Türkiye'nin İltica ve Göç Stratejisinin Uygulanması için Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlanması Projesi</i>	<i>Mart 2004 – Mart 2005</i>
<i>Suçun Finans Kaynakları, Karapara Aklama ve Terörizmin Finansmanıyla Mücadelenin Güçlendirilmesi Projesi</i>	<i>Eylül 2005- Mart 2007</i>
<i>Türk Polis Teşkilatının Sorumluluğunun, Etkinliğinin ve Verimliliğinin Güçlendirilmesi Projesi</i>	<i>Ocak 2005 – Mart 2007</i>
<i>Türk Polis Teşkilatının Adli Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi</i>	<i>Kasım 2006</i>
<i>İnsan Ticareti ile Mücadelenin Güçlendirilmesi Projesi</i>	<i>Ocak 2006 – Haziran 2007</i>
<i>Sınır Polisi Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi Projesi</i>	<i>Eylül 2006 – Kasım 2007</i>
<i>Türk Polisinin Fikri ve Sınai Mülkiyet Hakları İhlalleri ile Mücadelesinin Desteklenmesi Projesi</i>	<i>Mart 2008- Şubat 2009</i>
<i>Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama I</i>	<i>Mart 2008- Mart 2010</i>

<b>B. DEVAM EDEN PROJELER</b>	<b>Başlama Tarihi</b>
<i>Menşe Ülke ve İltica Bilgi Sisteminin Kurulması Projesi,</i>	<i>Mart 2008</i>
<i>Kabul, İzleme ve Barındırma Merkezlerinin Kurulması Projesi,</i>	<i>Ocak 2010</i>
<i>Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması Projesi,</i>	<i>Şubat 2010</i>
<i>Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi'nin Güçlendirilmesi Projesi</i>	<i>Nisan 2009</i>
<i>Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama 2</i>	<i>Mart 2010</i>

<b>C. HAZIRLIK AŞAMASINDA OLAN PROJELER</b>
<i>Örgütlü Suçlarla Mücadelenin Güçlendirilmesi Projesi</i>
<i>Sınır Polisinin Hizmetiçi Eğitim ve İhtiyaçlarının Belirlenerek Uygulanması Projesi</i>
<i>Türkiye'nin Adli Kapasitesinin Arttırılması Projesi</i>
<i>Polis Dijital Telsiz İletişim Sistemi (TETRA) Projesi</i>
<i>Siber Suçlarla Mücadele Kapasitesinin Artırılması Projesi</i>
<i>Ulusal ve Uluslararası Boyutta Tanık Koruma Programının Kapasitesinin Güçlendirilmesi</i>
<i>Polisin Orantısız Güç Kullanımının Önlenmesi Projesi</i>
<i>Biometrik Tanımlama Sistemi Projesi</i>

## 2. Emniyet Teşkilatı ve Kurumsal Eşbiçimlilik:

DiMaggio ve Powel (1983)'a göre Kurumsal (Normative) Eşbiçimliliğin temel unsuru eğitimle gelen profesyonelleşmenin kurumda yola açtığı değişikliklerdir. Bir organizasyondaki personelin yükselen eğitim ve tecrübe seviyesi, zamanla rutin işlerin bu eğitimli kişiler tarafından sorgulanmaya başlamasına ve eski usulde organizasyonun karşılaştığı sorunların çözümünde yeni metotların bu eğitimli kişiler tarafından denemesine yol açar. Diğer bir deyişle, yetişmiş personel içinde çalıştığı kurumu değişime zorlar. Daha öncede ifade edildiği gibi, bu yetişmiş personel grubu, kendi üst seviye eğitim ve tecrübe birikimleri ile oluşturdukları, problemleri tanımlama, çözüme ve reformları uygulama tekniklerinin, zamanla kurum tarafından kabul edilmesini sağlarlar.

Bu noktada, personelin değişik konularda yetişmesini sağlayan projeler, aynı zamanda netice olarak Kurumsal Eşbiçimliliğe yol açan projelerdir. Bu profesyonelleşme sürecinde AB ile ortak yürütülen Matra, TAİEX, ve Hayat Boyu Öğrenme programları önemli rol oynamıştır. Bunlara ilaveten, Emniyet Teşkilatı'nın son yıllarda giderek artan yurtdışı yüksek lisans ve doktora eğitimleri de profesyonelleşme sürecinde etkili olan diğer bir önemli gelişmedir.

- **MATRA, TAIEX VE Hayat Boyu Öğrenme (LLP) Programları:**

Eşleştirme Projelerine benzemekle birlikte, MATRA projeleri sadece eğitim ve teknik desteği kapsamaktadır. Türkiye'nin 2001 yılından bu yana dahil olduğu MATRA Katılım Öncesi Projeler Programı (Maatschappelijke Transformatie-Sosyal Transformasyon), Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlarda öngörülen reformların gerçekleşmesi sürecinde, üye ülkeler tarafından aday ülkelere uzmanlık ve bilgi aktarımı, teknik yardım, danışmanlık ve değişik eğitim konularında destek verilmesini sağlamaktadır. Dolayısı ile direk olarak personelin bilgi ve tecrübe artırımını hedefler. Emniyet Teşkilatı'nın tamamlanan, halen devam eden ve hazırlık aşamasında olan dokuz projesi vardır (Tablo 2) (Demirkol, 2006; Dışilişkiler, 2009)

**Tablo 2.** MATRA Projeleri

<b>Tamamlanan Projeler</b>
İnterpol, Europol ve Sirene Faaliyetleri ile İlgili Türk Milli Bürosu'nun Güçlendirilmesi Projesi
<b>Devam eden Projeler</b>
<i>Siber Suçlarla Mücadele Projesi</i>
<i>Açık İstihbarat Kaynakları Projesi</i>
<i>Yolsuzlukla Mücadelede Bilgi Değişimi Projesi</i>
<i>Suç Analizinde Bilgi Paylaşımı, Suç ve Suçlu Profiline Belirlenmesinde Bilgi Paylaşımı</i>
<i>Havaalanlarında Uyuşturucu Madde Kaçakçılığına Karşı Etkin Mücadele</i>
<i>Veri ve Ağ Güvenliği</i>
<i>Ath Polis</i>

Yine benzer amaçlarla fakat kısa süreli ihtiyaçların karşılanmasına yönelik TAIEX (Teknik Destek ve Bilgi Değişimi) Projelerinde, aday ülkelerin ulusal mevzuatlarının AB mevzuatına uyumlu hale getirilmesi ve bu mevzuatın uygulanması ve yürütülmesi sürecinde kısa süreli teknik destek ve tavsiyeler sunulmaktadır. Emniyet Teşkilatı'nda 2002–2008 yılları arasında TAIEX kapsamında toplam 58 uluslararası eğitim faaliyeti gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Birliği'nin bütün kurumlar için açık olan Hayat Boyu Öğrenme Programı'na da son dönemde Emniyet Teşkilatı tarafından katılımlar yoğunlaşmıştır. MATRA ve TAIEX ile birlikte Hayat Boyu Öğrenme Programları (Life Long Learning-LLP), teşkilat personelinin Avrupa birliği ile temasını temin ederek eğitim ve tecrübesinin artmasını sağlamıştır.

Bütün bu programlar, AB birikimlerinin Türk Polisine aktarılması konusunda önemli rol oynamıştır. Fakat Türk Polisinin esas olarak dünyaya açılmasında ve çeşitli ülkelerde uygulamaların Türkiye'ye taşınmasında en önemli etken, 1999 yılından beri devam eden yurtdışı kısa süreli eğitim, lisansüstü ve doktora programları ve

programlara katılan polislerin beraberinde getirdikleri birikimlerinin teşkilata yansımaları olmuştur.

- **Yurtdışı Eğitimler:**

1999 yılından itibaren, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ihtiyacı olan alanlarda bilimsel çalışmalarda bulunmak üzere yurtdışına master, doktora ve hizmet içi eğitimlere katılmak üzere personel gönderilmektedir. 1999-2009 yılları arasında Yurtdışı lisansüstü eğitim için toplam 327 personel gönderilmiştir. Devam eden Eğitimlerde Halen Yurtdışı Eğitimlerde (17) Master ve (133) Doktora olmak üzere toplam (150) personel bulunmaktadır. Hâlihazırdaki dağılım şu şekildedir:

**Tablo 3.** Yurtdışı Lisansüstü Eğitim Durumu

<b>YURTDIŞI EĞİTİM (Mevcut Durum)</b>			
<b>SN</b>	<b>ÜLKELER</b>	<b>MASTER</b>	<b>DOKTORA</b>
1	ABD	14	125
2	ALMANYA		1
3	FRANSA	2	
4	İNGİLTERE	1	6
5	BELÇİKA		1
<b>GENEL TOPLAM</b>		17	133

(EGM Eğitim Daire Başkanlığı, 2009)

Bu eğitimler, üst kademe amirlerin yetişmesinde ve profesyonelleşmesinde, eğitim yaptıkları ülkelerdeki uygulamaların Türkiye'ye taşınmasında önemli rol oynamıştır.

Bu değişen personelin gerçekleştirdiği projelere iki başarılı örnek olarak TADOC ve MOBESE projeleri verilebilir. Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi, Orta Asya, Orta Doğu ve Balkanlar da 29 ülkeye kaçakçılık ve organize suçlarla mücadele alanında eğitim vermektedir Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi, TADOC, 2010). TADOC'un düzenlediği kurslar ve Polis Akademisi'nin eğitim faaliyetleri ile birlikte artık Emniyet Teşkilatı, sadece yurtdışından eğitim alan değil yurtdışına eğitim ihraç eden bir teşkilat olmuştur. Nitekim EGM Eğitim Dairesinin gelecek yıllara yönelik "değişik ülkelerde eğitim merkezi açma, uzaktan eğitimle uluslar arası eğitimler verme, uluslararası konferans ve seminer etkinlikleri düzenleme, Türk cumhuriyetleri polis eğitim işbirliği projesi, yabancı uzman/akademisyenlerden eğitim desteği alma" (EGM Eğitim Daire Başkanlığı, 2009) bu açılımın en güzel kanıtıdır.

"Kent Bilgi ve Güvenlik Sistemi" olarak da adlandırabileceğimiz MOBESE (Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu) sistemi, yine Emniyet Teşkilatı içerisinde yetişen personel tarafından hayata geçirilmiş, kent güvenliğinin kameralarla teminini

sağlayan bir projedir. Bu sistem ilk olarak İstanbul'da uygulanmış ve her türlü suçla mücadelede elde edilen başarı neticesinde bütün ilere yayılmıştır (İstanbul Emniyet Müdürlüğü, 2010)

Bu iki proje, Emniyet Teşkilatı'nda bizzat kendi personeli tarafından hayata geçirilerek klasik polislik uygulamalarını değiştiren iki önemli projedir. Bu projelerin dışında bilgi işlem, personel yönetimi, toplum destekli polislik, suç analizi, polis eğitimi ve yönetimi konularında pek çok yenilik hayata geçirilmiştir.

Bunlara ilaveten, polis okullarının eğitim sürelerinin 2001 yılında dokuz aydan iki yıla çıkarılması ve son dönemde yoğun bir şekilde dört yıllık fakülte mezunlarının polis okullarına alınması da, polis memurlarının eğitim ve profesyonellik seviyesini yükselten diğer gelişmeler olmuştur.

#### 4. DEĞİŞİMİN TESPİTİ:

Buraya kadar sözü edilen projelerin oluşturduğu değişimin tespiti konusunda ilk kıstas, bizzat Avrupa Birliği tarafından hazırlanan raporlardır. Avrupa Birliği'nin Katılım Ortaklığı Belgelerinde istediği düzenlemelerin ne ölçüde gerçekleştiği, yine Avrupa Birliği tarafından hazırlanan ve her yıl yayınlanan İlerleme Raporları'nda kayda geçirilmektedir. Bu raporlarda Adalet, Özgürlük ve Güvenlik konu başlığı altında genelde bütün alanlarda özelde ise göç, iltica, polis işbirliği, insan ticaretiyle mücadele, kara paranın aklanmasıyla mücadele, terörle mücadele, uyuşturucu ile mücadele, cezai ve hukuki konularda adli işbirliği konularında yapılan reformlar ve eksiklikler tespit edilmektedir. 1998-2002 yılları arasında açıklanan İlerleme Raporlarında bahsedilen konularda neredeyse hiçbir iyileşmeden bahsedilmemektedir. Reform gayretlerinin netice vermeye başlaması ile birlikte 2003 yılından itibaren bu alanlarda görülen iyileşme ve düzeltilmeler İlerleme Raporlarında yer almaya başlamıştır.

2003 yılı İlerleme Raporu'nda Emniyet teşkilatı ile ilgili olarak, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi mevzuunda, işkenceye "sıfır tolerans" politikası uygulayacağını taahhüt edilmesi ve bu konuda yapılan kanuni düzenlemeler övülmüş, vize, yasadışı göç ve insan ticareti, polis işbirliği, organize suçlar, terörizm, sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele alanlarında kayda değer gelişmeler olduğu belirtilmiştir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2003 İlerleme Raporu).

2004 yılında aynı alanlarda iyileşmelerin devam ettiği belirtilmiş ve ilaveten, Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği'nin Ocak 2004'de, tutukluların haklarını genişletecek şekilde değiştirilmesi; Şubat 2004'de, İnsan Hakları konusunda İçişleri Bakanlığının, görevlerinden biri polis merkezlerinin teftişi olan bir İnsan Hakları Araştırma Bürosu kurması; insan hakları eğitimi ile ilgili olarak, jandarma ve polis teşkilatında ilgili personelin eğitimini amaçlayan programlara devam edilmesi ve her türlü koşulda ölüm cezasının kaldırılmasına ilişkin 13 No.lu AİHS Protokolü'nün Ocak 2004'de imzalanarak Mayıs 2004'deki Anayasa değişikliği ile hayata geçirilmesinden övgü ile bahsedilmiştir. Özellikle işkence ve kötü muamelenin önlenmesi konusunda, Türkiye'nin işkenceye karşı sıfır tolerans politikasını uygulama niyetini beyan ettiği 2002'den bu yana gerekli yasal ve idari çerçevenin büyük bölümün oluşturulduğu, gözaltı usullerinin Avrupa standartlarına uygun hale getirildiği kaydedilmiştir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2004 İlerleme Raporu)

Bu çalışmalar neticesinde, işkence vakalarının sayısında azalma sağlandığı, 2004'ün ilk altı ayında Türkiye İnsan Hakları Derneğine işkence konusunda 692 şikâyetle bulunulurken, bu sayının 2003'ün ilk altı ayına göre % 29 oranında daha az olduğu belirtilmiştir. 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda İşkence ve kötü muamelenin önlenmesi konusunda, Avrupa Konseyi İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Komitesi'nin (CPT) Başkanı'nın Ekim 2004'te "Bu alanda daha ileri önlemler almış başka bir Avrupa Konseyi üyesi ülke bulmak zor olur" ifadesine yer verilmiştir. Belirtilen bu alanlarda iyileşmelerin ve reformların devam ettiği, 2006, 2007 ve 2008 İlerleme Raporları'nda da vurgulanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2005-2008 İlerleme Raporları).

Değişimin tespitinde ikinci kıstas olarak kamuoyunun Emniyet Teşkilatına duyduğu güven seviyesi önemli bir göstergedir. 1973 yılından itibaren Avrupa Komisyonu tarafından bütün Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan, Ekim 2001 den itibaren Türkiye dahil bütün aday ülkelerde uygulanmaya başlanan Eurobarometer Kamuoyu araştırmaları ile çok çeşitli konularda, her yıl bahar ve güz dönemlerinde üye ve aday ülkelerde halkın görüşlerine başvurulmaktadır (Avrupa Birliği Komisyonu, 2010). 2001 yılından bu yana, Türkiye'de halkın polise olan güven seviyesindeki değişim bu araştırmalarda ortaya çıkmaktadır. Türkiye Güz 2007 araştırmasında, katılımcıların %69 u "Polise Güvenme Eğilimindeyim" şeklinde cevap vermiştir. Türkiye Bahar 2008 araştırmasında kurumlara güven sıralaması Türkiye'de, ordu, polis, yargı, meclis ve hükümet ile basın şeklinde gerçekleşmiş, polise olan güven ise AB geneliyle eş düzeyde olup %64 olmuştur (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Eurobarometre Ulusal Rapor, Bahar 2008, s.17)

Eurobarometer araştırmalarını destekleyen benzer sonuçlara, MetroPoll isimli başka bir araştırma şirkete Türkiye genelinde yaptığı Kurumlara Güven 2009 anketinde ulaşmıştır. Aşağıdaki tabloda 2007-2009 yılları arası kurumlara güven seviyeleri görülmektedir:

**Tablo 4.** Kurumlara Güven Araştırması Sonuçları

Kurum	Aralık 2007 Ortalaması	Haziran 2008 Ortalaması	Ocak 2009 Ortalaması	Haziran 2009 Ortalaması
Ordu	9,1	8,5	8,3	8,3
Polis teşkilatı	8,3	7,7	7,8	7,9
Cumhurbaşkanı	8,2	7,1	6,9	7,0
Anayasa mahkemesi	8,1	6,6	7,3	7,3
Yargı (Mahkemeler)	8,1	6,8	7,3	7,1
Başbakan	7,9	6,3	6,3	6,5
Hükümet	7,9	6,2	6,3	6,3
Meclis	7,8	5,9	6,9	6,9
Medya	6,6	4,5	5,0	5,3
Politikacılar	6,3	4,4	4,1	4,3

(MetroPoll Araştırma Şirketi, 2010)

Bu raporlar ve araştırmalar, Emniyet Teşkilatı'nda AB üyelik sürecinde hayata geçirilen reform ve projelerin etkilerini tespit etme bakımından önemli veriler sunmaktadır. Bu reformların uygulanmasının bizzat denetleyicisi olan Avrupa birliği, hazırladığı raporlarda uygulamaların başarı ile hayata geçirildiğini ifade ederken, kamuoyu araştırmalarında halkın ortaya koyduğu polise yükselen güven seviyesi, polisteki değişimin halk tarafından da izlendiğini ve takdir edildiğini göstermektedir.

## 5. SONUÇ:

1999 da 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin aday ülke ilan edilerek AB ile Türkiye arasında müzakerelere başlanması ile girilen reform sürecinden en çok etkilenen kurumların başında Türk Emniyet Teşkilatı'nın geldiğini söylenebilir. Bu çalışmada, Philip Selznick tarafından geliştirilen Kurumsal Teori (Institutional Theory) prensipleri ışığında Emniyet Teşkilatındaki bu değişimin teoride ve pratikte nasıl gerçekleştiği incelenmiştir.

Kurumsal Teori'nin kurumlar arası etkileşim ve değişimin gerçekleşme mekanizmaları olarak tespit ettiği "kurumlar arasında, bilgi, personel ve kaynak paylaşımı, ve Zorlayıcı (Coercive) Eşbiçimlilik, Taklitçi (Mimetic) Eşbiçimlilik, ve Kuralsal (Normative) Eşbiçimlilik, kategorik uygunluk (categorical conformity), yapısal uyumluluk (structural conformity), prosedürel uygunluk( procedural conformity) ve personel uygunluğu (personnel conformity)" nin Emniyet Teşkilatı'ndaki reform sürecinde yoğun olarak yaşandığı örnekleri ile ortaya konulmuştur.

Türk Ceza Kanunu (TCK) ve Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK)'nda yapılan değişiklikler, bu yeni kanunlara Emniyet Teşkilatı içerisinde uyumun sağlanması için yayınlanan genelge ve yönetmelikler Zorlayıcı Eşbiçimliliği; Eşleştirme (Twinning) Projeleri Taklitçi Eşbiçimliliği; MATRA, TAIEX VE Hayat Boyu Öğrenme (LLP) Programları, Yurtdışı ve Yurtiçi yoğun lisans ve lisansüstü Eğitimler Kuralsal Eşbiçimliliği doğuran ana gelişmeler olarak tespit edilerek izah edildi. Bahsedilen bütün bu değişimlerin yaşanmış ve gerçekleşmiş olduğu, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporları ve Eurobarometer araştırmaları, ve MetroPoll Araştırma Şirketi tarafından yapılan Kurumlara Güven 2009 anketi verileri ile teyit edilmiştir.

Sonuç olarak değişim, organizasyonlar için kaçınılmazdır. Bu bazen içeriden bazen dışarıdan gelen baskılar veya istekler ile gerçekleşmektedir. Emniyet Teşkilatı'nın değişiminde, AB ve Türkiye arasındaki üyelik görüşmelerinin sürdürüldüğü süreçte dışarıdan gelen "zorlayıcı" baskı etkili olmaktadır. İyi yetişen ve profesyonelleşen Emniyet Teşkilatı personelinin de değişim için diğer bir baskı unsuru olmaya önümüzdeki yıllarda da devam edeceği beklenmelidir. Her değişim, önce dirençle karşılaşmakta ve istenmeyen bazı neticeleri verebilmektedir. Ancak, gelişim için, değişim mutlakdır. Değişime direnci kırmanın etkin yolu ise ikna ve beklenen faydaların açıkça ifade edilmesi; gerekli bilgilendirmelerin tam ve zamanında yapılmasıdır. Bu sebeple, değişim sürecinin etkin biçimde yönetilmesi gerekir ki, Türk Polisinin şu anki eğitim seviyesi, bu iki zor yükü de göğüsleyebilecek nitelikte olduğu düşünülmektedir.

**KAYNAKLAR**

- Apaydın, F.(2009). Kurumsal Teori ve İşletmelerin Kurumsallaşması *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10 (1).
- Avrupa Birliği Komisyonu (2010) *Kamuoyu Araştırması* [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) Erişim Tarihi: 15 Mart 2010
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2010) *Adaylık Süreci*. [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf) Erişim Tarihi: 10 Mart 2010
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu (2010) *Eurobarometre Ulusal Rapor Bahar 2008* [www.avrupa.info.tr/Files/EB69%20National%20Report\\_Final.doc](http://www.avrupa.info.tr/Files/EB69%20National%20Report_Final.doc) Erişim Tarihi: 15 Mart 2010
- Baransel, A. (1979) *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Klasik ve Neoklasik Yönetim ve Örgüt Teorileri*, İstanbul: İşletme İktisadi Enstitü Yayınları
- Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı (2008) *2008 Yılı İşkence ve Kötü Muamele İle Etkin Mücadele Raporu*, s.6) [http://www.ihb.gov.tr/ozel%20raporlar/6.iskence-raporu-2008\[1\].doc](http://www.ihb.gov.tr/ozel%20raporlar/6.iskence-raporu-2008[1].doc) Erişim Tarihi: 13 Ocak 2010
- Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı (2010). *2009 Yılı İnsan Hakları İhlal İddiaları Raporu*. [http://www.ihb.gov.tr/ozel%20raporlar/6.iskence-raporu-2008\[1\].doc](http://www.ihb.gov.tr/ozel%20raporlar/6.iskence-raporu-2008[1].doc) Erişim Tarihi: 11 Mart 2010
- Demirkol, İ. C. (2006). *AB Sürecinde Emniyet Teşkilatı ve Uyum sorunları*. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi: Kırıkkale
- Dışişleri Bakanlığı (2010) Türkiye ve Avrupa Birliği <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ve-avrupa-birligi.tr.mfa> Erişim Tarihi: 3 Ocak 2010
- Dimaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Dinçer, Ö. (1992). *Stratejik yönetim ve İşletme Politikası*. İstanbul: Timaç Basım, Ticaret ve Sanayi A.Ş.
- Efe, S. (2007) *Avrupa Birliğinde Kurumsallaşma ve Uyumlaştırma Aracı Olarak Eşleştirme Projeleri (Twinning Projects) - Türkiye Örneği: "İfade Alma Tekniklerinin ve Odalarının Geliştirilmesi Projesi*. Yüksek Lisans Tezi Atılım Üniversitesi: Ankara
- Emniyet Genel Müdürlüğü Dışişlikler Daire Başkanlığı (2010) *Eşleştirme* <http://www.disiliskiler.pol.tr/Birimler/AB/Sayfalar/Eslestirme.aspx> Erişim Tarihi 5 Mart 2010
- Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanlığı, (2009) *2009 Yılı Brifingi* <http://www.egm.gov.tr/egitim/index.html> Erişim Tarihi: 11 Mart 2010

- İstanbul Emniyet Müdürlüğü, 2010) *Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu* <http://mobese.iem.gov.tr/> erişim tarihi: 5 Mart 2010
- Karaosmanoğlu, F. (2010) *Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi Ve Denetim Mekanizması: Türkiye'nin Tespit Edilen Sorunları Ve Çözüm Önerileri* <http://www.abchukuk.com/makale/makale28.html> Erişim Tarihi: 5 Mart 2010
- Kaplan, L. (18 Ekim 2008) *İşkence dört yılda bin 69'dan 29'a düştü.* <http://www.stargazete.com/politika/iskence-dort-yilda-bin-69-dan-29-a-ustu-haber-138329.htm> Erişim Tarihi: 3 Ocak 2010
- Koçel, T. (2003), *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: Beta Yayınları.
- MetroPoll Araştırma Şirketi (2010) *Liderlerin İmajı ve Kurumlara Güven Anketi: Aralık 2007* <http://www.metropoll.com.tr/report/turkiyede-siyasal-durum-arastirmasi-liderlerin-imagi-ve-kurumlara-guven-aralik-2007> Erişim Tarihi: 11 Mart 2010
- MetroPoll Araştırma Şirketi (2010) *Liderlerin İmajı ve Kurumlara Güven II: Haziran 2008* <http://www.metropoll.com.tr/report/turkiyede-siyasal-durum-arastirmasi-liderlerin-imagi-ve-kurumlara-guven-ii-haziran-2008> Erişim Tarihi: 11 Mart 2010.
- MetroPoll Araştırma Şirketi (2010) *Liderlerin İmajı ve Kurumlara Güven IV; Haziran 2009* <http://www.metropoll.com.tr/report/turkiye-siyasal-durum-arastirmasi-ii-liderlerin-imagi-ve-kurumlara-guven-iv> Erişim Tarihi: 11 Mart 2010.
- Özkaya, S. S. (2003). Kurumsallaşma ve ISO 9000 Kalite Yönetim Sisteminin Kurumsallaşmadaki Yeri, *Dış Ticaret Dergisi*, Özel Sayı-Ekim
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A esource dependence perspective*. New York, Harper & Row.
- Sancar, T. Y. (2002) *İşkence Yapan Kamu Personeline Rücu' Sorunu Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 57-4
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall.
- Selznick, P. (1948) *Foundations of a Theory of Organization*. American Sociological. Review, 13:25-35 (1948).
- Şahin, U. (2006) *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Polisin, Arama Yakalama ve İfade Alma Yetkisi* Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi: Konya
- Terörle Mücadele Daire Başkanlığı (2010) *İnsan Hakları* <http://www.egm.gov.tr/temuh/insanhaklari1.html>. Erişim Tarihi 5 Mart 2010
- Tosun, K. (1990), *Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul: Yön Ajans Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi, TADOC (2010) <http://www.tadoc.gov.tr/turkce/index.htm> Erişim Tarihi 5 Mart 2010

- Yıldız, A. (2005). *Ceza Yargılama ve Kolluk Mevzuatı*, Ulus Basım Yayın: İstanbul
- Zald, M.N., & Denton, P. (1963). From evangelism to general service: The transformation of the YMCA. *Administrative Science Quarterly*, 8: 214-234.

