

GENEL İDARE HUKUKU

DÜZEN SAĞLAYICI KAMU HİZMETİ KOLLUK

M
Ü
L
K
İ
Y
E
2
0
2
1

ONUR KARAHANOGULLARI

I. KOLLUK (ZABITA, POLİS) KAVRAMI	1
Düzen sağlayıcı kamu hizmeti	1
Kolluk idarenin hizmet üretme aracı değildir.	2
Zabıta, Polis ve Kolluk	2
Polis Devleti	3
Polis Devleti	3
II. DEVLETÇE KORUNAN DÜZENLER.....	12
Ulusal Güvenlik Düzeni (Milli Savunma)	12
Devlet düzeni	14
Ceza düzeni	15
Kabahatler düzeni	18
Disiplin Düzeni.....	19
Mesleki (Etik) düzen.....	20
III. KAMU DÜZENİ.....	21
A. KAMU DÜZENİ KAVRAMI.....	21
Kamu düzeni – kolluk anayasal kurumlardır	21
Kamu düzeni anayasal bir değerdir.....	21
Kamu düzeni, dış düzendir.	24
B. KAMU DÜZENİNİN ÖĞELERİ.....	25
Fransız Üçlüsü: Tranquillité, Sécurité, Salubrité	25
Kamu düzeninin öğelerinin belirlenmesinde de yasallık ilkesi geçerlidir	26
Güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlık	27
Kamu düzeni, toplumsal çatışmalarla bağlantılı içeriklendirilir	29
Kamu düzeninin öğeleri, çok anlamlı ve çok işlevlidir.....	30
Muamele emniyetinin bir boyutu olarak ekonomik düzen, piyasaların düzeni	31
İnsanlık onuru.....	31
İnsanın kendine karşı korunması	32
Kamu düzeni, temel hakların sınırırır.....	32
Kamu düzeni, özel mülkiyet ve girişim özgürlüğünün (kapitalist üretim biçiminin) sınırırır.	33
Kamu düzeni mülkiyet hakkının sınırırır	33
Özel girişim özgürlüğü, kamu düzenini bozacak nitelikte olamaz, olursa idarece engellenir.....	34
Kamu düzeni, tüzelkişililerin etkinliğinin de sınırırır.....	34
Kamu düzeni, idarenin uyacağı yöntem kurallarına sınırlama getirilmesini gerektirebilir.	34
Kamu düzeni özel hukukun sınırırır.....	35
IV. KOLLUK ÖRGÜTLENMESİ VE YETKİLERİ	37
A. KOLLUK İLKELERİ.....	37
Serbestlik, bildirim ve izin.....	37
Yasallık, ölçülülük, öze dokunamazlık	37
Amacı dışında kolluk yetkisi kullanılamaz.	38
Kolluk hizmetinden yararlanma para ödeme koşuluna bağlanamaz.	38
Kolluk yetkilerinin zaman ve yer sınırlamaları.....	39
Kolluk yetkilerinin yarışması ve çatışması	39
B. KOLLUK YETKİLERİ.....	40
İdari kolluk ve adli kolluk yetkileri.....	40
Kamuya açık dinlenme ve eğlence yerlerini denetlemek	41
Konuta ve İşyerlerine girme.....	41
Üniversiteye girme.....	42
Bilgi toplama, İletişimin ve Veri trafiğinin izlenmesi.....	42
Zor ve silah kullanma	43
İfade alma yetkisi.....	45
İşkence ve zor kullanmada sınırın aşılması.....	45

Adli kolluk sıradaki yetkiler	46
Kimlik sorma	46
GBT	47
Parmak izi ve fotoğraf alınması	47
Önlene araması	48
Yakalama, Gözaltı ve Yargıç Güvencesi (Habeas Corpus).....	49
Gözaltı	51
İdari gözaltı (CMK, m.91/4).....	52
İdari yaptırım uygulama yetkisi	52
C. KOLLUK ÖRGÜTLERİ.....	56
Genel İdari Kolluk – Adli Kolluk Örgütü	56
Jandarma.....	57
Sahil Güvenlik Komutanlığı	58
Köy korucuları ve güvenlik korucuları	59
Bekçiler.....	59
Özel Güvenlik.....	61
Polis	63
Adli kolluk örgütü ve savcı ilişkisi	63
Adli kollukta denetim, giderim sorumluluğu ve ceza sorumluluğu	65
Kanunsuz emir	66
Özel idari kolluk (hizmet kolluğu).....	67

KOLLUK

DÜZEN SAĞLAYICI KAMU HİZMETİ

I. KOLLUK (ZABITA, POLİS) KAVRAMI

Düzen sağlayıcı kamu hizmeti

İdare, düzen sağlayıcı hizmetler de üretir. Güvenlik, sağlık, dirlik ve esenliğin oluşturduğu kabul edilen kamu düzenini koruyucu ve sağlayıcı hizmetlere idare hukukunda *kolluk* adı verilir. İdarenin *kamu düzenini* koruyucu ve sağlayıcı hizmetler üretmesi kolluk etkinliğidir.

Kolluk, kamu hizmetinden ayrı bir idari işlev değildir; idarenin işlevini oluşturan kamu hizmetinin bir türüdür. Kolluk, konusu kamu düzeninin sağlanması olan kamu hizmetidir; yararlandırıcı olmaktan çok bastırıcı nitelikte olan *düzen sağlayıcı hizmetlerden* oluşur. Kolluk, yararlandırıcı edimlerde bulunma değil düzene koyma etkinliğidir.

Yararlandırıcı edimlerden oluşan kamu hizmetleri ile kayıtlayıcı ve bastırıcı edimlerden oluşan kamu hizmetleri arasında ayırım yapılabilirse de bunların tümü idarenin kamu hizmetidir; kolluk hizmetlerine özgü olanlarla birlikte idari rejimin temel ilkeleriyle düzenlenir.

Devlet üretim ilişkilerinin korunması ve sürdürülebilmesi için yapması gerekenleri, üretim ve değişim ilişkilerinde hizmetler üstlenerek ve devlet şiddetiyle bir düzen yaratarak yerine getirir. Devletin şiddet rolü ile devletin yararlandırıcı rolü arasındaki ilişki ve oluşan bileşim, ikisi arasındaki dengeyle belirlenir. Yararlandırıcı hizmetler azaldığı oranda bastırıcı etkinlikler artar. Devletin, doğrudan üretebildiği ya da denetleyebildiği ideolojik araçlar, yararlandırıcı hizmetler ile bastırıcı hizmetler arasında geçici dengeler sağlayabilir, bunlar toplumsal yaşamın bireylerce algılanışlarını belirleyerek huzur üretebilir.

Kamu düzeni, bireylerin birikimli ve kolektif etkinliğinin ürünü olsa da tek tek bireylerin bilinç ve eyleminden bağımsız varolan toplumsal düzen içinde, bunun belirleme ve sınırlarında devletin örgütünce belirlenen, korunan ve dayatılan *kurallı durumu* anlatır. Kamu düzeni, yapısal durum üzerinde devletin iradi müdahalesidir. Tarihsel olarak birikimli oluşan ve sürekli kolektif devinimle belirlenmekte olan toplumsal düzen içinde devletin istençli belirlemesidir.

Devlet örgütünce belirlenen, dayatılan ve korunan kurallı durum, birikimli toplumsal gelişimin ortak değerlerinin, egemen üretim ilişkilerinin temel gereklerinin ve devlet aygıtının kendisini korunmasıyla oluşur. Kamu düzeni, toplumun ortak değerleriyle belirlenen güvenlik, dirlik ve sağlığını değil, üretim ilişkilerinin gerekleriyle belirlenmiş güvenlik, dirlik ve sağlığı korur.

Toplumsal varoluşa kurallı duruma doğru düzen vermek, toplumu düzgülemek için insan davranışlarına şiddet ya da şiddet tehdidinin uygulanması gerekir. Şiddetin uygulanması gibi uygulanması gereken durumlarda uygulanmaması da bir düzen sağlama, düzgüleme yöntemidir. Kamu düzeninde, düzen verenler ile düzgülenenler vardır.

Devlet, silahlı insanların ve silahlı toplulukların silahsızlandırmasıyla ve onların gücünü aşan bir silahlı örgütlenmeyle var olur. Devlet ülke üzerinde örgütlenmiş şiddet tekeline sahiptir. Devletin toplum üzerindeki şiddet tekeli, devletin örgütsel işbölümüyle kurulur. Kamu düzenini koruyan örgüt ile ülkeyi ve egemenliğini koruyan örgüt ayrılmıştır. Ordu silahlarının niteliği ve örgütünün genişliği ile devletin diğer şiddet aygıtlarını ve tüm toplumsal kesimleri aşan sonal şiddet uygulayıcısıdır.

Kolluk, bireylerin birikimli ve kolektif etkinliğinin ürünü olsa da tek tek bireylerin bilinç ve eyleminden bağımsız varolan toplumsal düzen içinde, bunun belirleme ve sınırlarında devletin örgütünce belirlenen, korunan ve dayatılan *kurallı durumu*, kamu düzenini, sağlamak için idarenin temel hak ve özgürlükleri sınırlayan veya temel hak ve özgürlüklere değgin faaliyetlerde

bulunmasıdır. Kolluk, kişi özgürlükleri ile ilgili ve onunla gerilim içindedir. Kolluk, kamu düzenini sağlamak için idarenin kişiler üzerinde zor veya zorlama kullandığı etkinlikleridir.

Kolluk hizmeti sadece idare hukukuyla değil, insan hakları hukuku, ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku dallarıyla da ilgilidir. Özellikle adli kolluk hizmetleri ceza yargılaması hukukunun yakalama, gözaltı ve sorgu (ifade) gibi konularıyla bağlantılıdır. Kolluk hizmetinin temel ilkeleri ise anayasanın temel hak ve özgürlükleri tanınması, düzenlenmesi ve sınırlandırılmasına ilişkin yapısında yer alır.

Hukuk bilgisi ve hukuksal kuruluşun, kolluk yetkisinin kullanımında idarenin gerçekliğini kavramakta ve sınırlamakta zorlandığı görülür. Genel olarak idarenin hukuksal kavranışı, kişiler arası ilişkilerin hukuksal kavranışından daha zor olmakla birlikte bu zorluk kolluk yetkisinin kullanımında daha belirgindir. Yürürlükteki hukuk kuralları ile sınırlanmış olması gereken işleyişin hukuk kurallarını sürekli yıpratması ve dönüştürdüğü görülür. Bunun temel nedeni, kolluk etkinliğinin zor ve şiddet içermesi ve kamu düzeni kolluk güçlerinin korumakla yükümlü olduğu bir düzen olduğu gibi bu düzenin kuruluşunda kendilerinin de belirleyici olmasıdır. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı örnek verilebilir. Anayasanın 34. maddesinde toplantı ve gösteri yürüyüşü bir temel hak olarak tanınmış ve düzenlenmiştir. Anayasal düzenlemeye göre hakkın toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kullanımında *serbestlik ilkesi* geçerlidir. Kanunda yer alan düzenleme bunu *bildirim usulüne* dönüştürmüştür. Toplantı gösteri yürüyüşlerindeki kolluk önlemleri ve müdahaleleri fiili bir *izin sistemi* yaratmıştır. Kişilerin bir toplumsal olaya tepkilerini göstermek için silahsız saldırısız serbestçe toplanma hakları hemen her seferinde karşısında polisin ve jandarmanın “dağın” uyarısını bulur. Ya da özellikle muhalif grupların toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde alınan kolluk önlemlerinin aşırılığı hak kullanımını terörize etmekte ve yapılan kolluk müdahaleleri (polisin rahatça yaptığı yakalamalar ve sonrasındaki gözaltılar veya katılımcıların fotoğraflarının ve görüntülerinin alınması vb.) hakkın kullanımını bir suç işleniyormuş ruh haline dönüştürmektedir (kriminalize etmektedir).

Kolluk devletin şiddet tekelinin en belirgin biçimde ortaya çıktığı işlevi olması nedeniyle, hukukla kavranması en zordur ve mevcut hukuksal yapıyı sürekli yıpratma ve dönüştürme gücüne sahiptir.

Kolluk idarenin hizmet üretme aracı değildir.

Kolluk başlı başına bir kamu hizmetidir, diğer kamu hizmetlerinin resen icra aygıtı değildir.

Kolluk, kamu hizmetlerinin yürütülme yöntemi de değildir. Düzen sağlama hizmeti başlı başına bir kamu hizmeti türüdür, diğer kamu hizmetlerinden ayrılmış, özel olarak örgütlenmiş ve kişilerin bedeni, özgürlüğü, konutu, malları vb. temel hakları üzerinde zor kullanılmasını gerektiren bir hizmet olduğundan kamu hizmetlerinin temel ilkelerinin yanısıra sıkı kurallara bağlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin üretilmesine kolluk aracılık etmez, kolluk düzen sağlama hizmeti olarak diğer kamu hizmetlerinin dışındadır. Bununla birlikte idarenin yürüttüğü hizmetlere ilişkin aldığı kararların kamu düzenine ilişkin olduğu durumlarda, açık yasal yetkilendirme varsa kolluk örgütü idarenin resen icra aracı olarak kullanılabilir. Örneğin, 19.9.2006 tarih ve 5543 sayılı İskân Kanunu’nun 22. maddesine göre, bu Kanunun uygulanması amacıyla sağlanan veya hak sahiplerine verilecek yapılar, arsa ve araziler; kimin işgali altında olursa olsun o yerin en büyük mülki amirinin yazılı emirleriyle kolluk kuvvetlerince boşaltılır ve kendilerine teslim olunur.”

Zabıta, Polis ve Kolluk

Kamu düzeni sağlama hizmetlerine ilişkin mevzuatta ve yazında kolluk teriminin yanısıra *zabıta* ve *polis* terimleriyle karşılaşılır. Zabıta, Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde çıkarılan yasalarda kullanılan terimdir. Kolluk örgütlenmesi, büyük oranda bu tarihte çıkarılan yasalarla düzenlenmeyi sürdürmektedir. Yeni yasalarda ise kolluk terimi kullanılmaktadır. Yasalarda kollu ile zabıta eşanlamda bulunsa da günümüzde yaygın kullanımda zabıta, başına belediye sözcüğü

gelmeden de, yerel yönetim kolluğu olan *belediye zabıtasını* anlatmaktadır. Zabıta denildiğinde usa, kolluk ya da polis değil, belediyenin zabıta görevlileri gelmektedir.

Polis, sözcük olarak zabıta ve kolluk ile eşanlamlıdır. Bununla birlikte polis, kamu düzeni sağlama etkinliğinin adı olarak değil, kamu düzeninde güvenlik hizmetini üreten örgütün adı olarak kullanılmaktadır. Polis sözcüğü kolluk işlevini değil, polis örgütünü anlatır.

Polis Devleti

Polis Devleti¹

Polis, kent devleti anlamına gelir. Kent, Eski Yunan’a özgü bir şey değildir. Mezopotamya’da Erken Tunç Çağından beri örnekleri görülen eskil bir siyasal oluşumdur. Kent devleti bir kent ve onun çevresindeki toprakları kapsayan ve kendi kendini yöneten bir siyasal birimdir. Yunanlar buna *polis* adını vermişlerdir. Polis, Eski Yunan’da MÖ. yy.’dan başlayarak doğmuş ve gelişmiştir.

Polis (kent devleti), halk (*demos*) ile toprağın kaynaşmasıyla oluşur. MÖ. 800’lerde oluşan *demoslar*, siyasal olarak bütünleşip (*synoikismos*) merkezi bir yönetim geliştirdikçe MÖ. 700’lerde *polis*lere dönüşmüştür. Kentin sınırlarının içinde yaşayan tüm erkekler, kentin merkezinde ya da kırsalında yaşıyor olmasına bakılmaksızın polis üyesi, *politai* kabul edilirdi. Kent devletleri 40 ila 200 kilometre karelik, tek bir anakent ile çevresindeki ovaya yayılan birkaç küçük köyü içine alan küçük yerleşimlerdi. İnsanlar birbirlerine birkaç kilometre uzaklıkta yaşırdı ve çoğu aile arasında akrabalık ilişkisi vardı. Böylesi bir yapıda siyasal bütünleşme kolaydı.

Tüm Yunanlar polislerde yaşamıyordu. Merkezi yönetimi ya da resmi siyasal birliği olmayan halklar, yaşadığı topraklarda *ethnos* oluşturuyordu. Ethnos’a bağlı kasaba ve köylerin kendi bağımsız ve özerk yapılara sahipti, bununla birlikte aralarında güçlü bir ortak kimlik algısı vardı. Örneğin, dini inanış ortaklığına sahiptiler.

Nüfus artıp da toprak yetmez olunca kentler birbirleriyle savaşmaya başladılar. Bu savaşların örgütlenebilmesi için kentlerde merkezi yönetim önem kazandı. Toprak ve maden gereksinimi yeni koloniler kurulmasını da gerektiriyordu. Kolonileşmeyle yeni kentler oluştu.

Poliste güçlü aileler yönetsel, askeri, dinsel ve hukuksal etki alanlarını kendi aralarında paylaştırarak yüksek memuriyetler ve kurullar oluşturdular. Bu azınlık yönetimine *oligarşi* adı verildi (*oligoi* = azınlık). Yaşlılar konseyi (*boule*), aristokratik niteliğiyle siyaseti belirler ve oylanacak yasaları hazırlardı. Yüksek tabakanın içinde yönlendirici olan aristokratların da aristokrati sayılan ve birkaç sülaleden oluşan bir kaymak tabaka vardı.

Poliste aristokratik ailelerin ekonomik gücü miras yoluyla edindikleri topraklara dayanıyordu. Tarımsal etkinlik, atlar ve diğer hayvanlar için gereken otlak alanları büyük oranda bu ailelerin elindeydi. Şarap ve zeytinyağı büyük gelir getiren dışsattım ürünleriydi. Yoksul çiftçilerin bir bölümü topraklarını güvence gösterip zenginlerden borç alıyor, borçlarını da ürünlerinin bir bölümü vererek ödüyorlardı. Bu sistem sonucunda çiftçilerin bir bölümü, zenginlerin tarlalarında maraba olmuşlar ve *thetes* sınıfına (yoksul köylüler, toprağa bağlı köleler ve işçiler) düşmüşlerdi. Polis nüfusunun yarısı ise orta hallilerden *hoi mesoi*’den oluşuyordu.

¹ (Aşağıda mavi olarak işaretlenmiş metin “Sarah B. Pomeroy, **Antik Yunan’ın Kısa Tarihi**, Alfa, İstanbul, 2016” kitabından polis konusundaki bilgilerin derlenerek olduğu gibi aktarılmasından oluşmaktadır. Bilgilerin, polis devleti bağlamında bütünleştirilmesinden başka bir katkımız bulunmamaktadır.)

Bağımsız çiftçi sınıfının *thetes*'e dönüşmesi MÖ. 7. Yüzyıl polisinde sorun oluşturmaya başladı. Toprak kölesi çiftçiler, Yunan ailelerin (*oikos*) hizmetindeki kölelerin sahip olduğu sınırlı korumadan bile yoksundu. Üstelik Yunanlar için özgürlükten yoksunluk anlamına gelen başkaları için çalışma durumunun getirdiği utanca da katlanmak zorundaydılar. Toprak kölesi olmuş çiftçiler için *argos* (çıplaklar), *epidauros* (ayağı tozular), *sikyon* (koyun derisi giyenler) ve *korinthos* (köpek derisinden külah giyenler) gibi kötü sanlar da kullanılıyordu. Onlardan daha düşük konumda olan tek sınıf kölelerdi. Köleler yasal olarak mal niteliğinde olan kadın ve erkeklerdi.

Dini konulardaki rolleri bir yana bırakılırsa kadınların siyasetle ilgilenmesi engellenmişti. Yurttaşlığın ayrıcalıklarından yalnızca zengin ve soylular yararlanırdı.

Soylu olmayan orta halli yurttaşlar idari görevler üstlenemiyordu. Oligarşik polislerde yoksul yurttaşlar ikinci sınıf olarak yaşıyorlardı. Tüm yurttaşların polislerin yönetimine katılımı ancak eski dönemin sonlarına doğru ve yalnızca demokratik kent devletlerinde başarılabilmıştır. MÖ. 7. yüzyılda kendilerini *agathoi* olarak adlandıran grubun varsıllığı, güç ve kibrine karşı halkta büyük bir kin oluşmuştu. Bir yüzyıl sonra da bu kez aristokratlar arasından sınıftaşlarının açgözlülük ve gaddarlığına karşı bir tepki yükseldi. Solon reformları, Atina demokrasinin temellerini attı. Borçlarını ödeyemedikleri için alacaklıların kölesi olan yoksullar borç köleliğinden kurtarıldılar. Solon, Atina'nın ağırlık ve uzunluk ölçülerini düzenleyerek diğer kentlerle ticareti kolaylaştırdı. Zeytin yetiştiriciliğini özendirdi. Tahıl dışsatımını yasakladı. Dışarıdan gelip Atina'ya yerleşen zanaatkarlara yurttaşlık verdi. Aileler çocuklarına zanaat öğretmezlerse çocukların yaşlılıklarında ailelerine bakma yükümlülüğü bulunmadığı kabul edildi. Solon, siyasal ayrıcalıkların gelire göre de dağıtılmasını kurala bağladı. Böylece babadan soylu aristokratların yanına yeni zenginler de eklendi. Solon'un Atina yargı sistemine getirdiği en devrimci değişiklik o güne kadar yalnızca suçtan zarar görenler ya da yakınları dava açabilirken artık bir suç işlendiğini düşünen herkese dava açma hakkı tanınmasıydı. Solon reformuyla Drakon yasalarındaki ağır cezalar, cinayetdeki ölüm cezası dışında hafifletildi.

Solon yurttaşı kamu işlerine katılan kişi olarak düşünmüştü. Borç köleliğini kaldırarak yalnızca demokrasinin temelini oluşturan özgür köylüyü yaratmakla kalmamış aynı zamanda Atina yurttaşlık anlayışının merkezini oluşturan özgürlük ve kölelik arasındaki ayrımı da belirginleştirdi.

Yunan polisi, her birinin başında bir erkek ata olan aileler, zümreler ya da haneler anlamına gelen *oikos*'lardan oluşmaktaydı. Yurttaşlar, birey olarak doğrudan polisin üyesi olamazdı, önce bir *oikos* üyesi olmalıydılar. Polisi oluşturan sınıflardan biri de *metoikoslar*'dı. *Metoikos*'lar Yunan dünyasının dört bir yanında Atina'ya iş yapmaya gelen zanaatkar ve girişimcilerdi. Bunlar yerleşik yabancıları. Toprak sahibi olmaları yasaktı, seçme ve seçilme hakları yoktu. Aristo örneğinde olduğu gibi ileri gelen aydınların büyük bölümü *metoikos*'tu. Azat edilen köleler de yurttaş değil, *metoikos* olurlardı.

Soyluluk ve varsıllık kamu görevleri üstlenmede ya da mahkemede davasını savunmada kişiye üstünlük sağlıyordu. Yine de kamu görevleri tüm kesimlerden yurttaşlara açıktı yalnızca kadın ve köleler sistem dışında bırakılmıştı.

Poliste siyaset ayrı bir meslek değildi. Siyasetçi denilenler, meclise önerge getirip bunun lehine konuşanlardı. Bunlara *rhetor* denilirdi. Yasaya aykırı önerge getirenler genellikle para cezasına çarptırılır, bu durum üç kez yinelenirse yurttaşın önerge getirme hakkın elinden alınır.

Hitabet ve tartışma Yunan demokrasisinin temeliydi. Siyasetten uzak durmak yurttaş için bir kusurdu. Tartışma engelleyici değil, yapıcı bir eylem olarak görülürdü. Platon, Protagoras

diyalogunda siyaseti tüm yurttaşların tanrı vergisi bir yetisi olarak anlatır. Protagoras insanların eskil zamanlarda kentlerde birlikte yaşayamamış olmalarını *politikē tekhnē* yani kent kurma ve yönetme yetisine sahip olmamalarına bağlar. Bunu görüp insanların yok olacağından korkan Zeus, Hermes'i ölümlülere *aidōs* (utanç) ve *dikē* (adalet) yollamakla görevlendirir. Hermes Zeus'a bunları sanat ve zanaatlarda olduğu gibi yalnızca seçilmiş bir azınlığa mı yoksa herkese mi dağıtması gerektiğini sorunca Zeus "yalnızca seçilmişlerde olursa, kentlerin kurulması olanaksız olur" diyerek herkese biraz dağıtılmasını buyurur. Atina demokrasisinde mecliste çoğunlukla karar alınması, kamu görevlerinde kura, jüri yargılaması, yönetenlerden hesap sorma, *ostrakismos* (bir tür oylama) yöntemiyle bir kişinin on yıl sürgüne gönderilebilmesi gibi yöntemler ortalama bir özgür erkeğin siyasal karar almada ehil olduğu kabulüne dayanıyordu.

Felsefe ile polis birbirine sıkı sıkıya bağlıydı. Filozoflar toplumsal ve siyasal yaşam üzerine kafa yoruyorlardı. Günümüz siyaset kuramının kaynakları Yunan demokrasisi döneminde oluşmuş metinlerdir. Sanılanın tersine bunlar demokrasi savunusu yapan değil, Yunan demokrasisini kıyasıya eleştiren yapıtlardır. Hiçbiri demokrasiye olumlu yaklaşmamaktadır. Örneğin Atina demokrasisini bir sınıfın diğer sınıfa egemenliğinin harika bir yolu olarak görerek eleştirirler.

Sparta

Yunan dünyasının en güçlü polisi Sparta idi. Hiçbir kent devleti Sparta kadar bireyin yaşamına karışmıyordu. Sparta polisi, totaliter yapıdaydı. Polisin ülküleri sert çizgilerle belirlenmişti. Yurtseverlik, egodan arınmışlık, bireyselliğin reddi, güçlü bağlılık Sparta yurttaşının temel özellikleriydi. Saçın nasıl kesileceği, evlenilip evlenilmeyeceği, ne zaman evlenileceği, evli çiftlerin ne zaman cinsel ilişkiye girebileceği, doğan çocuklardan hangilerinin ölüme terkedilip hangilerinin büyütülebileceği konularına varıncaya kadar yaşamın her alanın polis (kent) tarafından belirleniyordu. Çocukların nasıl yetiştirileceğine babaları değil, polis karar veriyordu. Çocuklar yedi yaşında evlerinden alınıyor, davranış benzerliği, itaat, grup dayanışması ve askeri becerilerin öğretilmesi için sürü denilen topluluklar oluşturuluyordu. Eğitim alan erkeklerin 20 - 30 yaş arasında evlenmelerine izin verilirdi. Evli olsalar da 30 yaşına kadar kışlada yaşamak zorundaydılar. Korkaklar yaftalanırdı; memuriyete giremezler, evlenecek kimse bulamazlar, kız kardeşleri varsa evde kalırdı. Böylece korkakların soylarının kuruyacağı düşünülürdü.

Diğer Yunan polislerinden farklı olarak Sparta kadınları da devlet tarafından asker olarak yetiştirilirdi. Erkekler sürekli savaş içinde olduğundan kent içinde önemli sorumlulukları vardı.

Spartalılar koloniler kurmadılar, komşularının topraklarını işgal ederek onları köleleştirdiler. Bu nedenle sürekli savaş durumundaydılar. Bir süre sonra yönettikleri topraklarda küçük bir azınlığa dönüştüler. Yeni doğan erkek çocuklarından askerlik için elverişsiz fiziğe sahip olanların öldürülmesi ve savaşta geri çekilmeyi kabul etmeyerek büyük kayıplar verebilmeleri nüfus azalmasının temel nedenleriydi. Ayrıca erkeklerin kışla yaşamı eşleriyle cinsel ilişkiye girme olanaklarını azaltıyordu. Kadın ve erkek eşcinselliği yaygındı.

Spartalılar temel gereksinimlerini kıt kanaat karşılıyorlardı, kendilerine denkler (*homoioi*) diyorlardı. Varsıl ya da yoksul olsun hepsi doğum sonrası aynı incelemeye tabi tutuluyor, aynı eğitimden geçiyor ve hepsi aynı giysileri giydikleri *phalankst* birliklerinde yanyana ve aynı silahlarla savaşıyorlardı. Spartalı kamuya açık tartışmalara taraf olacak biri olarak değil, itaat edecek ve geleneğe göre hareket edecek biri olarak yetiştiriliyordu.

Fethedilen topraklar eşit *kleros*'lara bölünür, doğan her bir Spartalı'ya bunlardan biri verilir ayrıca toprağı işlemek için bir köle aile *heilot* özgülenirdi. Bir kişi öldüğünde onun *kleros*'u devletçe yeni doğan bir Spartalı'ya verilirdi. MÖ 4. yy'da *kleros*u devredebilme ve miras bırakabilme

hakkı tanındı. Sistemin bozulmasının sonucu varlıkların küçük bir azınlığın elinde toplanması ve yoksul bir alt sınıfın doğması oldu.

Kleros’larda Spartalılar için çalışan *heilot*’lar, diğer kölelerden farklı olarak kişilerin değil, devletin malıydılar. Toprak sahibine ürün sağlar, orduda yardımcı güç olur, kralların ya da yüksek görevlilerin ölümlerinde ağıt yakarlardı. Bu yükümlülükleri dışında fazla ürünü kendi adına satma hakları vardı. İlk bakışta *heilot* oldukları anlaşılabilir diye havyan derisi ve deri başlıklar gibi ilkel ve aşağılayıcı giysiler giymek zorundaydılar.

Sparta polisindeki yönetim organları ve memuriyetler, birbirlerini denetleyecek, kendi başlarına hızlı ve radikal kararlar almalarını engelleyecek biçimde oluşturulmuştu. Yönetim görevi iki aile arasında paylaştırılmıştı. Yönetimin başı olarak iki kral (*basileis*) bulunuyordu. Krallardan biri askeri birliklere komuta ediyor diğeri ise kentteki işleri yönetiyordu. Krallar kurban törenlerini yöneten başrahiplerdi. Bir de yaşlılar konseyi (*gerousia*) bulunuyordu. *Gerousia* ömür boyu görev yapan 60 yaş üstü 28 üyeden oluşuyordu. Adaylar mecliste oylanır en çok alkış alanlar seçilirdi. *Gerousia*’da görüşülmeyen hiçbir öneri meclisin gündemine getirilemezdi. Yaşlılar konseyi aynı zamanda önemli suçları yargılayan bir mahkemeydi.

Organların birbirlerini dengelemesi dışında denetmeler de vardı. Spartalılar her yıl otuz yaş üstü adaylar arasından yine alkış yöntemiyle beş denetmen (*ephoros*) seçerlerdi. Görev süreleri bir yıldı ve yeniden seçilemezlerdi. Ephoros’lar kralları denetlerdi; görevden alma yetkileri vardı. Gençlerin eğitimi konusunda tüm yetki ephoroslardaydı. Sömürge topraklardaki heilotları izleyen gizli polis (*krypteia*) ephoros’ların sorumluluğundaydı. Meclise ve yaşlılar konseyine başkanlık ederlerdi. Meclis ise reşit erkeklerin tamamından oluşurdu. Atina meclisinin tersine görüşme yapılmaz, gerousia tarafından getirilen öneri yalnızca oylanırdı. Denge ve denetlemeye dayalı tüm bu örgütlenmeye karşı yönetim, erkek yurttaşların oluşturduğu küçük sınıfın içinde çoğu zenginlerden oluşan daha da dar bir grubun tekelindeydi.

Platon’un eserlerinde Sparta sanal bir ütopya olmuş, düzgün yasalarla yönetilen bir cennete dönüşmüştü. Sparta, Atina demokrasisini benimsemeyenler için ideal yapıydı. Günümüzde Sparta’yı Nazi Almanyası gibi totaliter rejimlerin eskil kökenleri olarak görenler de vardır.

Hellenistik Polis. İskender fetihlerinden sonra polis.

MÖ. 323’te 33 yaşında ölen İskender, Hint seferiyle egemenliğini Akdeniz’den Hindistan’a kadar genişletmiş, Pers İmparatorluğunu yıkmıştı. Küçük polislerin (kent devletlerinin) yurttaşları olan Yunanlılar şimdi Akdeniz’den Hindistan’a uzanan bir *kozmopolis*’e (evreni kapsayan kent devletine) hükmeder durumdaydılar. Kozmopolis’i birleştiren temel öğeler Yunancanın ortak yönetim ve kültür dili olması ve geniş coğrafyanın çeşitli yerlerinde Yunan kültürünü taşıyan polislerin kurulmuş olmasıydı.

Günümüz dünyası klasik *polise* ve onun beslediği kültüre çok şey borçludur. Bununla birlikte çağdaş dünyanın pek çok bakımından en çok benzerlik taşıdığı devir ise İskender’in MÖ. 323’te ölümünden VII. Kleopatra’nın MÖ 30. yılındaki ölümüne dek süren üç yüz yılı kapsayan Hellenistik devirdir.

Roma’nın genişleyen egemenlik alanı Yunanistan’ı da kapsadı. Roma, önceleri Yunan özgürlüğünü savunma görüşü altında polislerin özerkliğini destekledi. Polis devletleri federatif birlikler oluşturmuşlardı. Bunlar MÖ. 2. yüzyılın ortalarında dağıldılar ve Roma Yunanistan’ı doğrudan egemenliğine aldı. Polislerin, Akhaia ve Aitolia Birlikleri, Monstesquieu’ya örnek olduğu gibi James Madison ile Amerikan Devrimi’nin diğer federalistleri için örnek de olmuştur.

Antik Dönemden farklı olarak Hellenistik dönemde demokrasinin taşıdığı anlam değişerek yalnızca bir tiran tarafından yönetilmeyen kent devletini anlatır olmuştur. Sıradan yurttaşın polis yönetimi üzerindeki etkisi iyice azalmıştır. İşler perde gerisinde aristokratik oligarklarca yönetilir olmuştur.

Helenistik devir kapandığında Ortadoğu'nun yeni hükümdarı Farsça konuşan göçer kavim Partlar olmuştur. Partlar, Yunan olmayan soyluların desteğini aldılar, Yunan kültürü siyasi desteği kaybedince doğuda yitip gitti. Batıda ise Roma'nın ilgisiyle Yunan kültürü canlı kaldı. MÖ 1. yüzyıla gelindiğinde Yunan etkisi Roma kültürünün iliklerine kadar işlemiştir. Örneğin Roma mitleri ve tanrıları, Yunan mitolojisinden oluşuyordu ancak tanrıların adları değiştirilmiştir. Yunanistan tutsak olmasına karşın fatihini tutsak etmişti. Yunan kentleri Roma eyalet düzeninin çatışını oluşturuyordu. Bununla birlikte iki yüzyıl boyunca *polis* geleneğindeki kendi kendine yönetim anlayışının son kalıntıları da yok oldu.²

Eski Yunan polisinde³, *politia* kent halkının varlığının ve gönencinin sürdürebilmesi gerekli olan genel çıkarın, kamu güvenliğinin ve kamu ahlakının koruması ve kentin beslenebilmesini sağlamakla ilgili tüm konuları anlatırdı. Eski Yunan'da kent devletin yasalarını koyanlar ve bunları uygulayanlar ayrılmıştı. Egemenliği elde tutmak (*imperum*) ile iktidar (*potestas*) ayrımı Roma'da belirginleşti. Roma'da halk koyduğu yasa (*lex regia*) ile egemenliğini hükümdara geçirmişti. Hükümdar egemenliği bir birey olarak değil, kamu olarak elinde tutuyordu. İmparatorun özel kişiliği ile kamu kişiliği ayrılmıştı. İmparatorun *potestas* 'ı insan davranışlarına yönelik kurallar koyabilmek ve emirler verebilmek gücü ile zorlama, şiddet uygulayabilme gücünü içerir. Egemenlik, sınırlanamaz ve denetlemez devlet iktidarı olan *potestas*'ın her iki türünü de içerir. Polis gücü ise egemenliğe bağlı ve onun aracı olan iktidarlardan biridir. Polis gücü, askeri işlerin dışında kente ilişkin tüm iktidarı anlatır.

Praefectus urbi, kent valisi, kentin polis gücünü yönetir. Almış olduğu karaları uygulatabilmesi için emrinde, kentin değişik bölgelerinden sorumlu on dört *curatores urbis* vardır. Bunların emrinde de sokakları denetleyen *vigiles*'ler, semt yerleşiklerinden oluşan *stationarii*'ler ve uygulama görevlisi olan *lictors*'ler bulunurdu. Bu örgütlenme Roma'dan imparatorluğun tüm büyük kentlerine aktarılmıştır.

Polisin yönetimindeki bu gelişkin yapı, Roma'nın barbar istilaları sonucu çökmesiyle dağılmış, Roma Hukuku gibi Ortaçağ boyunca unutulmuştur. Tüm Avrupa ilkel iktidar anlayışına geri dönmüş, klana ve önderine kişisel bağlılık iktidarın tek kaynağı olmuştur. Bu dönemde polis gücü ayrırcı özelliğini yitirmiş, asker, yönetici ve yargıç rolleri tek bir kişide toplanmıştır.

Ortaçağ'dan çıkışta ilk kez Fransız Kralı I. Francis (1494 – 1547) döneminde polis örgütü açık biçimde ortaya çıktı. Günümüz Fransız jandarmasının öncüsü olan bu örgüt, taşrada ve kentler arası yollarda görevli olan yarı askeri bir yapıydı.

Bologna ve Padova üniversitelerinde Roma Hukuku'nun yeniden bulunuşu ve incelenmesi; bunun Paris, Köln ve Leipzig üniversitelerinde yankı bulması merkezileşmekte olan devletler için egemenlik kuramının geliştirilmesine olanak tanıdı. Roma Hukukunun *lex regia* görüşü

² (Yukarıda mavi olarak işaretlenmiş metin “Sarah B. Pomeroy, **Antik Yunan'ın Kısa Tarihi**, Alfa, İstanbul, 2016” kitabından polis konusundaki bilgilerin derlenerek olduğu gibi aktarılmasından oluşmaktadır. Bilgilerin, polis devleti bağlamında bütünleştirilmesinden başka bir katkımız bulunmamaktadır.)

³ (Aşağıda mor olarak işaretlenmiş metindeki bilgilerin tümü “Brian Chapman, **Police State**, Macmillan Education, Londra, 1970” kitabından derlenerek olduğu gibi aktarılmıştır. Bilgilerin, polis devleti bağlamında bütünleştirilmesinden başka bir katkımız bulunmamaktadır.)

canlandırıldı. Yasayla devretme anlayışına mülkiyet de eklendi. Egemenliğin ve devletin kralın özel malı olduğu savunuldu. Roma hukuku kullanılmakla birlikte Romalıların imparatorun özel kişiliği ile kamu kişiliği arasında yaptığı ayırım görmezden gelindi. Hukuk, yönetim ve polis, hepsinin kralın egemenliğinden kaynaklandığı kabul edildi.

Yeni egemenlik kuramı feodal, aristokratik ve loncasal ayrıcalıklarının kaldırılmasında ve modern devleti geliştirecek ussallaşma ve uluslaşmanın gelişmesinde yardımcı oldu. On yedinci yüzyılın sonuna gelindiğinde mali yönetim, yargı, savunma ve uluslararası ilişkiler temel devlet görevlerine dönüşmüştü.

Polis sözcüğü ülkenin yönetimi, refah, koruma ve gözetim anlamlarını kazanmaya başladı. 1667 yılında 16. Louis, Paris için özel bir *lieutenant de police* oluşturdu. *Lieutenant de police* kentte ve çevresinde karakollar oluşturdu. Kente gıda girişinin denetimi, sokakların aydınlatılması, evsel atıkların toplanması, sokak temizliği, trafiğin düzenlenmesi, yangın önlemleri alınması, borsanın düzenlenmesi, fahişeliğin düzenlenmesi, kapıcıların atanması ve tüm toplumsal kesimlere casuslar ve muhbirler sızdırılması görevleri bulunmaktaydı.

Polizeistaat

Prusya, Fransız örneğini kullanarak Avrupa'nın ilk polis devletini *Polizeistaat*'ı geliştirdi. 18. Yüzyılda Prusya'da gelişen *Polizeistaat* ekonomik, toplumsal ve askeri gelişmelerin ürünüdür. Ortaçağın kentsel ekonomileri, bölgesel ekonomilerle yer değiştirdi. Dengeli ekonomi için uygulanan merkantalizm, ortak çıkar için ekonominin düzenlenmesini gerektiriyordu.

Otuz Yıl Savaşlarının (1618 - 1648) yarattığı yıkım, Orta Avrupa'daki halkın büyük bölümünün düzeni ve korunmayı özgürlüğe yeğlemesine neden oldu. Aydınlanma Dönemindeki düşünceler de kralların (prenslerin) despotizmini destekledi. Dinsel hoşgörünün desteklenmesi, aristokratik ve kentsel imtiyazların çözülmesi, genel yasaların yönetiminin benimsenmesi yeni sınıfların ve kralın ortak çıkarıydı. Reformasyon da devletin Kilise üzerindeki egemenliğini güçlendirdi.

Polizeistaat üç amaca yönelmişti. Halkın korunması, devletin ve yurttaşlarının gönenci, toplumun geliştirilmesi.

Prusya Kralı Frederick William (1620 – 1688) ve ardılları, güçlü biçimde örgütlenmiş ve sıkı biçimde yönetilen bir devlet kurmayı amaçladılar. Küçük prensliklerin feodal ayrıcalıkları kaldırıldı, sıkı biçimde hiyerarşik modern ordu ve yeni tip bir bürokratik sistem oluşturuldu. Feodal ayrıcalıkları ellerinden alınan soylular ordu görevlisi olmaya başladılar, böylece yeni devlete bağlandılar. Yeni devlet aygıtı (bürokrasi) ise bütünüyle kralın iradesine bağlı olan orta sınıflardan oluştu. Hiyerarşik olarak örgütlenmiş, merkezi ve güçlü devlet oluşturulmaya çalışıldı.

Prusyalı hukukçuların yeni okulu Kameral hem gelişmenin hukuksal meşrulaştırılmasını sağladı hem de yeni bürokrasinin ussallaştırılması yöntemlerini geliştirdi ve memurları yetiştirdi.

II. Frederick'in (1712 – 1786) reformlarıyla kamu hizmetine giriş doğumla kazanılan bir ayrıcalık olmaktan çıkarılarak liyakat ilkesine dayandırıldı. Yüksek kamu görevlisi olabilmek için Kameral bilimlerde diploma sahibi olmak zorunluluğu getirildi. Kameral eğitim, tarım ekonomisi, varlık yönetimi, mali yönetim, idare hukuku ve idare bilimi konularını içeriyordu.

İdare, işlevsel olarak bakanlıklara ayrıldı ve hiyerarşik olarak örgütlendi. Hükümet işlerini yerel düzeyde yürütebilmek ve yerel yöneticileri devlet adına denetleyebilmek için taşrada birimler oluşturuldu.

Prusya ordusu devletin bütünlüğü korumakla görevlidir. İdare, kamu yönetimi ise kamu düzenini korumak ve ekonominin gelişmesini sağlamakla görevlidir.

Polizeistaat'ın kameralistlerce geliştirilen felsefesi, kurumsal yapısı kadar önemlidir. Sınırlarındaki tüm bireylerin bireysel ve özel çıkarlarını aşan refaha sahip olmak zorunda olduğuna göre, devlet en güçlü olmalıdır. Devlet olmadan her şey yitirilir. Devletin iradesi, prensin iradesinde cisimleşmiştir. Prens iradesinin mutlak amacı da *raison d'état*'dır. Devletin varlık nedeninin ne olduğunu yorumlamak ve belirlemek prensin işidir, yüküdür.

Bu kuramın anayasal sonucu, yasama ile düzenlemenin, siyasal olan ile yönetsel olanın kaynaşmasıdır. Ayrıca, bireyin devletin yüksek çıkarı karşısında çıkarlarını koruyabilecek hiçbir yargısal aracının olmamasıdır. Mahkemelerin idari ve siyasal konularda yargılama yetkisi yoktur, devletin aldığı karara karşı başvuru ancak yönetsel üstün lütfuyla (inayetiyle) yapılabilir ve kabul edilebilir. Bununla birlikte *Polizeistaat* keyfi bir devlet de değildir. Görevlilerin, sınırlı yetkilerle ve belirgin sınırlar içinde iyi tanımlı kurallara uygun iş görmeleri zorunludur. Kuralları ihlal etmekten kişisel olarak sorumludurlar. Görevlinin yasayı ihlal edip etmediğine ve etmişse devletin tazminat ödemesi gerekip gerekmediğine yönetsel üstler karar verir. Devletin takdiri, yine onun kurallarıyla sınırlanamaz ve devletin çıkarının ne olduğu ondan başka kimsece belirlenemez. Bununla birlikte devletin temel çıkarlarından biri yurttaşları ile adil bir ilişki kurmaktır.

Ayrıca *Polizeistaat* mutlaka baskıcı bir devlet değildir. Bireyler devletin üstün çıkarına bağlı olmak zorundadır ancak devletin gönenci de özünde yurttaşların gönencidir.

Askeri, mali ve yargısal konular dışında kamu hukukuyla ilgili tüm işler, kralın yetkilerine bağlı olan içişleri bakanının görevidir. İçişleri bakanı ve asları, toplumsal yapının, sağlığın ve güvenliğin korunmasından sorumlu polis makamlarıdır.

Polis devletin anlamını toplumu baskı altına alan devlete doğru genişleten ülke üzerinde büyük bir izleme ağı kuran Avusturya Kralı II. Joseph'in uygulamaları olmuştur.

II. Joseph kendisini halkının babası olarak görüyordu. Ona göre devlet olabildiğince çok sayıda insanın çıkarına hizmet etmeliydi. Örnek aldığı Prusya Kralı II. Frederick'in izinden giderek eski moda ve düzensiz devlet aygıtını dağıttı. On yıllık hükümdarlığında 6000 kararname yayımladı. Feodal mahkemeleri ve kilise mahkemelerini kaldırdı, yerlerine yerel örf adet hukukundan kurtulmuş yeni adalet sistemi kurdu. Medeni Yasa, Ceza Yasası ve Ceza Usul Yasası çıkarttı. Kişisel özgürlükleri artırdı. Ölüm cezasını kaldırdı. Dinin yasakladığı boşanmaya izin verdi. Mirasta taşınmazların büyük erkek çocuğa geçmesi uygulamasına son verdi. Ticareti destekledi. Tüm yurttaşları yasa önünde eşit kıldı. Devlet kilise ilişkilerini yeniden düzenledi. Olgun ve sorumluluk bilincine sahip yurttaşlar yetiştirmenin devletin çıkarı için çok önemli olduğunun ayırdına vararak eğitime ağırlık verdi.

Eğitimli, etkili ve dürüst bir bürokrasi yaratmaya çalıştı. Memurların üniversite eğitimi almasını teşvik etti. Memurların kendilerini bütünüyle devletin çıkarına adanmalarını istedi. Bunun karşılığında memurlar için kariyer sistemi kurdu ve maaşlarını da buna göre belirledi.

Devlet yapısını ussallaştırmaya ve halkın gönencini artırmaya yönelik bu çabalarına karşın Frederick, insan doğasına ilişkin karamsar bir görüşe sahipti. İnsanın erdemli olmaya eğilimli olamayacağını düşündü. Bürokraside memurlarının bağlılığından ve kamuoyunun sağduyusundan kuşku duyardı.

Bunda haklı bir yön de vardı. Annesi Maria Theresa'nın ve sonrasında da kendisinin yaptığı reformlar ayrıcalıklarını ellerinden aldığı sınıfları kendisinden uzaklaştırmıştı. Ayrıca, modern dönemde ortaya çıkan devlet karşıtı gizli örgütlenmeler gerçeğiyle de karşı karşıya kaldı. Bu gizli örgütler yalnızca askeri olarak bastırılabilir kitleler arasında değildi, aydınlar, bürokratlar ve yönetici sınıf içinde de gizli örgütlenmeler vardı. Bir zamanlar aydınlanmanın ilkelerinin

taşıyıcısı olan masonlar, büyük çoğunlukla bağnazlaşmışlardı. Masonlar arasında olağan locaların yanı sıra radikallerin oluşturduğu gizli loca örgütlenmeleri de başlamıştı. Bu gizli mason örgütlenmelerine karşı, Adam Weishaupt tarafından 1776 yılında bir başka gizli örgütlenme olan *İlluminati* kuruldu. *İlluminati* üyeleri baskı ve zorbalığa yani mutlak monarşiye, feodal ayrıcalıklara ve doğaüstü dinlere karşı savaşmak için yemin ediyorlardı. Örgüt, mutlak gerçekliğin bilgisine sahip olduğunu savlıyor, mutlak bağlılık, sert disiplin ve gizlilikle örgütleniyordu. Örgütlenme ilkelerini Cizvitlerden ve gizli masonlardan ödünç almışlardı. Daha sonraki dönemin düzen karşıtı örgütlerinin büyük bölümünü *İlluminati*'nin örgütlenmesini örnek alacaktır. Örgütün üye sayısı iki bin ile dört bin arası tahmin edilmekteydi. Üyeleri liberal görüşlü üst ve orta sınıflar ile aydınlar arasından geliyordu.

İlluminati örgütü bilinçli biçimde kendi üyelerinin çıkarlarını savunuyor, onları stratejik konumlara getirmeye çalışıyordu. Üyelerinin büyük çoğunluğu prensler, rahipler, memurlar, avukatlar, doktorlar ve tacirlerden oluştuğundan devletin kalbine sinsi bir güç olarak yerleşmişlerdi.

Reformlarını yaşama geçirirken bu kişilere dayanmak zorunda olan II Joseph, görevlilerinin niteliklerini ve yaptıklarını izlemek, stratejik görevleri sürekli gözetim altında tutmak için karmaşık ve geniş bir polis sistemi kurdu.

Polis, bölge yöneticilerinin yönetiminden çıkarılarak merkezileştirildi. Bölgelere, doğrudan doğruya Viyana ile yazışacak özel polis müdürleri gönderildi. Bütün bu polis örgütünün gerisine de doğrudan hükümdarın gizli emirleriyle çalışan gizli polis örgütü yerleştirildi. Polis görevlileri para ödeyerek büyük bir muhbirler ordusu kullanıyordu.

Joseph'in kurduğu sistem tüm sınıfları izlemeyi amaçlayan ilk modern örgütlenmeydi. Temel olarak devrimci örgütlenmeleri ya da saray entrikalarını izlemek için değil, devlet görevlilerini, orduyu, yargıçları ve din adamlarını izlemek için oluşturulmuştu. Din adamları sınıfı, devlete ya da hükümdara karşı yıkıcı görüşler yaymamaları için özel olarak izlendiler.

Böylelikle polis devletin klasik (geleneksel) biçimi oluştu. Gizli polisi, sürekli gözetlemesi ve paralı muhbirleriyle polis devletin tipik biçimi paternalizm (babacılık), otokrasi (baskıcılık) ve aydınlanmanın bileşimi idi.

Polis devletin bu klasik biçiminin Joseph'in iyiniyetli çabalarına dayandığı unutulmamalıdır. Joseph devletini modernleştirmek, ekonomiyi geliştirmek ve dürüst, çalışkan sadık ve halkın istemlerine duyarlı bir kamu görevlileri oluşturmak istemişti. Halkını, ne istediğini tam olarak bilemeyecek ve kendini anlatamayacak çocuklar olarak görüyordu. Onları cehaletin köleliğinden, saflığından ve toyluğundan kurtarmayı arzuladı. Onları, güçlü bir polis vesayeti altına koydu. Halkının üzerinde zorbalık kurmak istemedi. Devletin bütünlüğünü koruyacak ve yükümlülüklerini yerine getirebilecek bir polis sistemi kurmaya çalıştı.

Polis devletin anlamı polis aygıtıyla toplumu izleyen devlete doğru genişleten ülkelerden diğeri Fransa'dır.

Prusya krallarından farklı olarak 18. yüzyılda Fransız kralları ülkenin idari yapısını modernleştirmede ve merkezileşmede başarılı olamadılar. Devrim öncesi Fransa'nın yapısı o denli parçalanmıştı ki ülke üzerinde devletin polis gücü kullanması olanaksızdı. Paris'te bile kamu düzenini, kamu sağlığını ve kamu ahlakını koruyabilecek yeterli örgütlenme yoktu. Öte yandan polisin altdüzey polis işleri ile yüksek polis işleri ayrımı yapılmıştı. Altdüzey polislik genel kamu düzeniyle görevliyken yüksek polis, komplolara karşı çalışıyordu. Richelieu tarafından kurulan yüksek polis casusluk yapma ve mektupları denetleme yetkisine sahipti. Gizli polis, büyük ailelerin ve saray çevrelerinin içindeki skandalları gizli yöntemlerle engellemeye ya

da yada mahkemeye çıkartmadan tutuklamalar vb. yöntemlerle örtbas etmeye çalışırdı. *Lettre de cachet* ile (gizli emirlerle) yargılanmadan tutuklama siyasal karıştırlara da yöneliyordu.

Devrim sonrasında polisi örgütleyen Fouché, kralın devrilmesinin nedenini polisin komploları ortaya çıkarmakta yetersiz oluşuna bağlıyordu. Bu hatayı yinelememek için polisin etkinliğinin günlük düzen sağlama uğraşlarından çok siyasal alanda yoğunlaşması gerektiğini düşünüyordu. Bir polis bakanlığı kuruldu. Paris polis müdürü (valisi), Fouché'nin yüksek polisince geri plana itilerek adi işlerle sınırlandı. Gizli tutuklamalar sürdü. Fouché polisin, yasadaki belirsizliklerden yararlanmasını gerektiğini savunuyordu. Ona göre polis, yargıçların, siyasilerin ya da gazetecilerin sahip olmadığı bir esnekliğe sahipti. Fouché siyasal yönelimine bakmaksızın rejim karşıtı tüm kesimlere karşı polis önlemleri aldı.

Prusya, Avusturya ve Fransa'daki devlet reformu ve gizli polisin oluşumu klasik (tipik) polis devletini oluşturdu. Polis devletinde, polis devlet iç düzenine ilişkin tüm işleri, tüm kamu hukukunu kapsıyordu. 1815 yılında Prusya içişleri bakanı tüm devlet aygıtına egemendi. Fransa'da Fouché'nin Polis Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile bütünleşmişti. Bu bakanlıklar yavaş yavaş büyük bir özerklik ve hareket serbestliği kazandılar. Bu ülkelerde yerel yönetimler üzerinde de devlet denetimi geliştirildi.

Toplumsal çatışmaların güçlendiği Meternich Avrupası'nda hiçbir devlet bu tehditler karşısında polis örgütünü zayıflatmak istemezdi. Devrimci çevreler, örgütlenmeler ve basın üzerinde siyasal polisin denetimi ve baskısı güçlendi.

Polisin etkinliği ve kişiler, olaylar hakkına bilgi depolaması hükümet için ya da kimi siyasal figürlerin işine yarar nitelikte olduğundan polis yöneticilerine sistem içinde gizli bir ağırlık kazandırdı. Polis örgütü kendi içinde de bir mesleki bütünlük ve düzen gelişti. Fransa'da, polis hakkındaki suçlamalar düzenli biçimde soruşturuluyor ve cezalandırılabilirdi.

Bu dönemde toplumsal dayanışma ve refah yasaları, polisin görevini bastırıcı olmanın yanısıra koruyucu hizmetlere de genişletti. Düzen bozucu davranışların bastırılması değil, toplumsal dayanışma ve refah yasalarının öngördüğü düzenin kurulması için gerekli uygulama kurallarının konulması ve bunların uygulanması polisin görevleri arasına girdi. İkincil kuralları koyma konusunda en geniş yetkileri polis kullanıyordu. Polise kendi koyduğu ikincil kurallara uymayanlara, yargıya gitmeden yaptırım uygulama yetkisi de tanındı. Kamu görevlileri ve polise, görevleriyle ilgili işlerde zarar verdikleri kişilere karşı sorumlu olmama ayrıcalığı getirildi.

Polisin gücü artarken polis etkinliği özellikle Fransız hukukçular tarafından inceleniyor, ussallaştırılıyor ve kuramsallaştırılıyordu. Adli polis – idari polis, genel idari polis – belediye polisi ayrımları yapıldı. Adli kolluk sayesinde, polisin etkinliği üzerine yargı denetimi geldi. Fransız idare hukuku, eğitimli insanların temel bilgisi durumuna geldi ve bunun önemli siyasal sonuçları oldu.

1850 sonra Fransız ve Alman hukukçuları arasında görüş ayrılığı oluştu. Alman hukukçular 1860'ların ortalarına kadar kamu gücünün kralın kişisel malı olduğunu savunan kalıtsal devlet (patrimonyal devlet) görüşünü benimsediler. 1865'te Gerber Roma hukukuna dayanan yeni bir görüş ileri sürdü. Devlet, hükümdarın kişiliğinden bağımsız ayrı bir kişiydi. Hükümdar ve ulus ise devletin organlarıydı. Fransız hukukçular köklü biçimde farklı bir kuram geliştirmişlerdi. Fransız hukukçulara göre egemen olan devlet değil, ulustur. Egemen olan ulus, yetkilerini temsilcilere devreder. Ulusun temsilcileri, yürütmenin ve idarenin üstündedir. Bu düşünce Almanya'ya ve Avusturya-Macaristan'a yabancıydı.

Fransız hukukçuları biraz daha ileri giderek egemenlik kavramını sorguladılar. Hauriou, egemenliği kamu hukukunun temeli olmaktan çıkardı, bir toplumsal işleve dönüştürdü.

Berthelémy bu görüşü biraz daha ileri götürdü. Ona göre, devlet görevlileri, egemenlik yetkileri kullanmazlar, işlevler görürler, belki bu işlevlerin toplamına egemenlik denilebilir. Bu dönemde hem Fransa’da hem de Almanya’da idarenin yargı denetimi geliştirildi.

Anglo-Amerikan hukukçular polis devleti terimini hiçbir zaman yansız teknik anlamıyla kullanmazlar, her zaman için olumsuz ve kınanır bir anlam yüklerler. Polizeistaat teriminin İngilizce’ye police state olarak aktarılması 1930’larda olmuştur. Polis devleti terimi ilk önce, hukukçular ya da siyaset bilimciler tarafından değil gazetecilerce kullanılmıştır. **Amerikan Webster sözlüğüne polis devleti tanımı, “....” Biçiminde girmiştir. Tanım klasik (tipik) polis devletiyle uyumlu değildir. nedenle.**

Terim orijinal anlamını yitirmiş, yaygın kullanımda olumsuz anlam taşımaya başlamıştır. Olasılıkla bunun nedeni kendini hukuk devleti *Rechtstaat* olarak tanımlayan Alman Weimar Cumhuriyeti’nin 1933’te çöküşünden sonra Hitler’in Almanya’yı yeniden Polizeistaat’a dönüştürmesidir.

(Yukarıda mor olarak işaretlenmiş metindeki bilgilerin tümü “Brian Chapman, **Police State**, Macmillan Education, Londra, 1970” kitabından derlenerek olduğu gibi aktarılmıştır.)

II. DEVLETÇE KORUNAN DÜZENLER

Toplumsal düzen, çeşitli düzen parçalarından ve katmanlarından oluşur. Kamu düzeni, toplumsal yaşamdaki düzenlerden biridir.

1. Ulusal güvenlik düzeni
2. Devlet düzeni
3. Ceza düzeni
4. Kabahatler düzeni
5. Kamu düzeni
6. Disiplin düzeni
7. Mesleki etik (deontolojik) düzen

Bu düzenler iç içe geçmiş ve ilişkili olsalar da korunan değerleri, örgütleri, araçları ve ilkeleriyle birbirinden ayrılır. Düzenler ayrımının en önemli sonucu, düzenleri oluşturmak, korumak ve düzen bozuklarını bastırmak için kullanılan farklılaşmış örgüt, araç ve yöntemlerin birbiri yerine kullanılmasının ilke olarak uygun olmamasıdır.

Ulusal Güvenlik Düzeni (Milli Savunma)

Devletin ülke üzerinde egemenliği oluşturan, egemenliği diğer ülkelere ve gerektiğinde iç başkaldırlara karşı koruyan silahlı gücü, ordusu olduğu gibi devlet, ülke içindeki düzenin korunması ve sürdürülmesi için de şiddeti örgütler.

Egemenliğin dış saldırılara ya da iç başkaldırlara arşı sonal koruyucusu, en ileri şiddet araçlarına ve örgütüne sahip olan ordudur. Ordunun işlevinin hukuksal biçimi *ulusal güvenlik* olarak tanımlanır. Ulusal güvenlik hizmeti, ulusal kamu hizmetidir, kolluk değildir. Ordunun etkinliğiyle ya da salt varlığıyla güvence altına aldığı egemenlik alanındaki düzen devletin cezalandırma ve güvenlik örgütüyle sağlanır. Ulusal Güvenlik düzeni, milli savunma kamu hizmetiyle sağlanır.

Milli savunma düzeninin korunması için kullanılan zor aygıtı ve araçları ile kamu düzenini korumak ve sağlamak için kullanılan zor aygıtı ve araçları farklıdır.

Milli savunma, milli güvenliğe saldıran ya da onu tehdit eden düşman ve düşmanın bertaraf edilmesi ilkesiyle çalışırken kolluk, kamu düzenini bozan kişi ve bunun engellenmesi ve yargıya eriştirilmesi kavrayışıyla çalışır. Amaçların ve ilkelerin farklılığıyla uyumlu olarak kullanılan araçlar ve örgütlenme ilkeleri de farklıdır. Milli savunma hizmeti düşmanı caydırmak, yıldırma ve saldırı durumunda bertaraf etmek için tank, füze, uçak, gemi, denizaltı, ağır ateşli silahlar vb. kullanır; yakalanan düşman barış durumunda casus, savaş durumunda esirdir. Kolluk hizmetinde kamu düzenini sağlamak için ülke içindeki kişilerin ya da kamu örgütlenmesinden daha zayıf örgütlenmelerin etkinliğini denetleyebilecek ve bastırabilecek yeterlilikte şiddet araçları kullanılır; yakalanan kişi düşman değil, kamu düzenini bozan kişi ya da bir suç kuşkusudur.

Her iki etkinlik için de zor ve şiddet kullanılsa da amaçlar, araçlar, yöntemler ve ilkelerdeki köklü farklılık nedeniyle birbirinin yerine kullanılmaları toplumsal barışı bozucu ya da işlevsiz niteliktedir. Kolluk örgütünün, milli savunmada kullanılması ya da Türk Silahlı Kuvvetlerinin kamu düzenini sağlamada kullanılması sınırlı durumlarda ve sıkı koşullarla olanaklıdır.

Milli savunma ve silahlı kuvvetler, anayasada düzenlenmiştir. Yürütülen hizmetin niteliği nedeniyle anayasada özel düzenlemeler yer almaktadır. Milli savunma hizmetinin örgütü olan silahlı kuvvetler (ordu) mensubu olmak temel hak ve özgürlüklerin sınırlanma nedenleri arasındadır.

Örneğin, 38. maddeye göre, “İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. Silahlı Kuvvetlerin iç düzeni bakımından bu hükme kanunla istisnalar getirilebilir.” Dernek kurma ve üye olma hakları sınırlanabilir (m.33). Silahlı kuvvetler mensupları siyasal partilere üye olamazlar (m.68). Bunlara verilen disiplin cezaları yargı denetimi dışında bırakılabilir (m.129)

Milli savunma hizmeti anayasanın yürütme bölümünde “İ. Milli Savunma” başlığı altında düzenlenmiştir. Milli savunma hizmetinin içeriği ve yetkili makamlar 117. ve 118. maddelerde kurala bağlanmıştır.

117. maddeye göre, Milli güvenlik kavramı, milli güvenlik ve yurt savunmasından oluşur. “Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanı sorumludur.”

Milli Güvenlik Kurulu’nu düzenleyen 118. maddede milli güvenliğin kapsadığı öğeler belirginleştirilmiştir. Millî Güvenlik Kurulu aşağıdaki konularda alınması zorunlu olan önlemleri belirler ve önerilerde bulunur.

- Devletin millî güvenlik
- Devletin varlığı
- Devletin bağımsızlığı
- Ülkenin bütünlüğü
- Ülkenin bölünmezliği
- Toplumun huzuru
- Toplumun güvenliği

Milli güvenliğin ve yurt savunmasının örgütü Silahlı Kuvvetlerdir. Silahlı Kuvvetleri oluşturan, Kara, Deniz ve Hava kuvvetlerinin komutanlarının da üzerinde bunların Genelkurmayı ve bir Başkomutan bulunur. Başkomutanlık “Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz.” TBMM’nin başkomutanlık etmesi olanaksız olduğundan onun başkomutanlığını temsil etme görevi Cumhurbaşkanıya verilmiştir. “ ... manevi varlığından ayrılamaz ve

Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.” Milli güvenlik kamu hizmetini üretecek olan Silahlı Kuvvetlere komuta etmek teknik hizmet bilgisi gerektirdiğinden Silahlı Kuvvetler için ayrı bir komutan belirlenmiştir. 117. maddeye göre, “Cumhurbaşkanınca atanan Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı”dır. Başkomutanlık ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin komutanı olmak iki ayrı görevdir. Ancak savaş durumunda Silahlı Kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanı, “Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir.” Anayasanın milli güvenlik hizmeti için kurduğu bu yetki düzeninin değiştirilmesi olanaklı değildir.

Milli güvenlik hizmetinin gereklerinin belirlenmesinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere Milli Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur. “Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

“Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir.”

Milli güvenliğin korunması için savaş ilan edilmesi ya da silahlı kuvvet kullanılması gerekebilir.

Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına Türkiye Büyük Millet Meclisi yetkilidir. Bunun dışında savaş hali ilan etmeksizin Türk Silahlı Kuvvetlerinin de kullanılması gerekebilir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.” Savaş durumu dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin ülke sınırları dışında milli güvenlik için savaşma olanağı açıkça düzenlenmemiştir. Maddede “Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi”nden söz edilmektedir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi uluslararası anlaşmalarla üstlenilen güvenlik görevlerini anlatmaktadır. Bununla birlikte, savaş hali ilan etmeden milli güvenliğin korunması için sınır dışında güvenlik etkinliği bir başka ülkenin topraklarına girerek gerçekleştirilebileceğine göre, bunun için de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin izni gerekir.

Devlet düzeni

Devlet düzeni, devletin anayasada tanımlanan temel özellikleri ve örgütlenmesini, ülke üzerinde uygulayabildiği şiddet tekeli anlatır. Devlet düzeni, ceza düzeniyle ve kamu düzeniyle korunan ancak bunları da aşan bir düzendir. Ulusal savunma (ulusal güvenlik düzeni) ise devlet düzenini kapsar. Devlet düzeni, ordu, yargı ve kolluk etkinliği ile dolaylı olarak korunur; devlet düzeninin korunmasına yönelik temel etkinlik istihbarat etkinliğidir. İstihbarat etkinliği, kolluk değildir. İstihbarat etkinliği, devlet düzenine yönelik bireysel ya da örgütsel davranışların izlenmesinde tespit edici idari işlemlerden ve gizli önleyici bastırıcı etkinliklerden oluşur. İstihbarat etkinliği, gizlidir ve ancak el koyduğu olaydaki kuşku edilenleri ve kanıtları ulusal savunma hizmetine, idari kolluğa ya da adli kolluğa eriştiği zaman sonucuyla görünür olur. Devlet düzeninin korunmasındaki etkinlik ve örgüt olan istihbarat kolluk etkinliğinde bulunamaz.

Anayasal Düzen ve Bu Düzenin İşleyişine Karşı Suçlar

Anayasayı ihlal

Madde 309- (1) Cebir ve şiddet kullanarak, Türkiye Cumhuriyeti **Anayasasının öngördüğü düzeni** ortadan kaldırmaya veya **bu düzen** yerine **başka bir düzen** getirmeye veya bu düzenin fiilen uygulanmasını

önlemeye teşebbüs edenler ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası ile cezalandırılırlar.

Ceza düzeni

Devletin egemenlik alanında yaşayan toplumun tehlikeli ve zararlı saydığı etkinliklerden önemli görülenler suç sayılmış ve özgürlüğü kısıtlayıcı ya da parasal cezalara bağlanmıştır. Suçları ve cezaları belirleme ile cezalandırma devlet tekelindedir. Suçlarla oluşan *ceza düzenini* bozan (ihlal eden) kişiye ceza verme yetkisi yargı organındadır. Ulusal güvelik hizmetinin (ordunun) sağladığı egemenlik alanında toplumun suç sayarak ceza yaptırımlarıyla bastırdığı ceza düzeninin gerisinde, ya da altında, kişilerin ya da toplumsal ilişkilerin varoluşuna yönelik bir düzen, *kamu düzeni* bulunur. Suç kuşkusu taşıyan bir davranış büyük olasılıkla kamu düzenini de bozar. Öte yandan ancak suç kuşkusu taşıyan davranışın kamu düzenini bozmadığı durumlarla da karşılaşılabilir. Kamu düzenini bozan her davranış suç oluşturmayabilir.

26.9.2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Ceza Kanununun amacı" başlıklı 1. maddesinde "Ceza Kanununun amacı; kişi hak ve özgürlüklerini, kamu düzeni ve güvenliğini, hukuk devletini, kamu sağlığını ve çevreyi, toplum barışını korumak, suç işlenmesini önlemektir." hükmü yer almaktadır. Kanunda, bu amacın gerçekleştirilmesi için ceza sorumluluğunun temel esasları ile suçlar, ceza ve güvenlik tedbirlerinin türleri düzenlenmiştir. hükmü yer almaktadır. Ceza yasasına koruyuculuk ve önleyicilik görevi vermek ancak cezalandırılan insanların diğerleri için caydırıcı örnek olacağına güvenmek ve cezalandırma işlevini yerine getiriyor olmanın verdiği özgüvenin incelikli bir anlatımı olabilir. Hukuksal bir değeri yoktur.

Türk Ceza Kanunu ve ceza yasaları kamu düzeninin bir parçası olmakla birlikte tümü değildir.

Türk Ceza Kanunu'nda suç olan davranış ile kamu düzenini bozan davranış arasında fark bulunduğunu gösterir bir hüküm bulunmaktadır. Suçu ve suçluyu övme davranışının suç oluşturabilmesi için övmenin kamu düzeni açısından açık ve yakın tehlike oluşturması aranmıştır. TCK'nin 215. maddesine göre, "İşlenmiş olan bir suçu veya işlemiş olduğu suçtan dolayı bir kişiyi alenen öven kimse, bu nedenle kamu düzeni açısından açık ve yakın bir tehlikenin ortaya çıkması hâlinde, iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır."

TCK'nin V. Bölümü "Kamu Barışına Karşı Suçlar"ı düzenlemektedir.

- Kanunlara uymamaya tahrik (m.217)
- Suç işlemeye tahrik (m.214)
- Suçu ve suçluyu övme (m.215)
- Halk arasında korku ve panik yaratmak amacıyla tehdit (m.213)
- Halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama (m.216)
- Görev sırasında din hizmetlerini kötüye kullanma (m.219)
- Suç işlemek amacıyla örgüt kurma (m.220)

Kamu barışı, kamu düzeninin bozulmadığı durumu anlatmaktadır. Kamu barışına karşı suçlardan bir bölümü de eylemin "fiilin kamu barışını bozmaya elverişli olması" koşuluna bağlanmıştır.

Ceza yasalarından 12.4.1991 tarih ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, ülke içindeki çeşitli düzenleri terör karşısında ceza yaptırımıyla korumuştur. Yasanın terör tanımı yapılan 1. maddesinde korunan düzenler de belirlenmiştir.

Madde 1– Terör;

cebir ve şiddet kullanarak;

baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle,

Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak

amacıyla

bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir.

Ceza düzeninin yaptırımı

Ceza düzeninin yaptırımı, yargılanmak ve cezalandırılmaktır. Yargılanmak başlı başına bir yaptırımdır. Cezalar mahkemece karara bağlanan özgürlüğü kısıtlayıcı ya da mal varlığına yönelik bir yaptırımlardır. Ancak yargılanmak özellikle tutuklanma, ev hapsi, denetimli serbestlik, malvarlığının dondurulması gibi özgürlüğü kısıtlayıcı güvenlik önlemleriyle birlikte yargılanmak başlı başına bir ceza düzeni yaptırımıdır.

Yargılanması gereken kuşkuluları yargıya erdirmek ise kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevli olan *idari kolluğun* değil, *adli kolluğun* görevidir. İdari kolluk, kamu düzenini korur ve sağlamaya çalışır, ceza yasalarının oluşturduğu düzenin sağlayıcısı değildir.

İdari kolluk, kamu düzeninin bozulmasını engelleyici ve bozulması durumunda bunun sona erdirilmesi için hizmet üretimidir. Düzen bozucu davranış suç kuşkusu taşıyorsa, kuşkulanan kişinin ve kanıtların tutularak yargıya eriştirilmesi adli kolluk etkinliğidir. Kolluk, idari kolluk ve adli kolluktan oluşur.

Kişilerin kamu düzenini bozan davranışları suç oluşturduğunda kuşkulanan kişinin ve kanıtların yargıya eriştirilmesi gerekir. Yargı organı, mahkemelerden oluşur ve mahkemeler de yargıçlardan. Tek bir yargıç, mahkemede, yargı gücünü kullanır. Yargı gücünü kullanan yargıçlar ancak önlerine gelen davalarda karar verirler ve verdikleri kararları zorla uygulatabilecekleri bir aygıtları da yoktur. Bireyler aralarındaki uyuşmazlıkları çözemediklerinde davalar açarak mahkeme önüne gelirler, verilen kararları gönüllü olarak uygulatırlar, uygulamazlarsa devlet zorla uygulama hizmeti sunar onlara. Bireyler arasındaki uyuşmazlıkları bir bölümü, örneğin kişinin hukuksal varlığı, soy, evlenme, taşınmazlar ve miras gibi toplumsal düzenin temel kurucu öğeleri olarak onların özgür kararından çıkarılmış, zorunlu olarak mahkemelere bırakılmıştır. Kamu düzeninden sayılarak kişilerin karşılıklı anlaşması ile çözebilecekleri uyuşmazlıklar olmaktan çıkarılmış olan bu gibi konular dışında uyuşmazlıkların davaya dönüşmesi kişilerin seçimine bağlıdır.

Tarihsel gelişiminin ilk aşamalarında suçlar için de aynı yöntem geçerli olmuştur. Hukukun gelişiminin ilk aşamalarında suçtan zarar gören dilerse kişiyi yargılatır, yargılatmak istediği zanlıyı da kendisi tutup yargıç önüne getirmek zorundadır. Modern dönemde, suçlar devletçe izlenen düzen bozucu eylemlerdir. Savcılık ve emri altındaki örgüt suçları izler, zanlıyı ve kanıtları toplar ve mahkeme önüne getirir. Takibi şikayete bağlı suçlar, geçmişin bir izidir ve bu kategorinin günümüzde genişletilmesi de suçun kişisel/özel bir konu sayılmasıyla geçmişe bir dönüştür. Suçlar, ilke olarak kamu makamlarınca (savcılar) soruşturulur ve kamu davası olarak yargılanır (kovuşturulur). Adli kolluk, suçların soruşturulması ve kovuşturulmasında yargının yardımcı yönetsel örgütüdür.

Adli kolluk, idarenin içinde yer alsa da yargı organının yardımcı örgütüdür.

İdari kolluğun adli kolluk yerine geçerek karar alması, iki idare arasında yetki gaspı oluşturabileceği gibi adli kolluk makamları aleyhine gerçekleştiğinde fonksiyon gaspı oluşturur.

Kolluk, idari kolluk ve adli kolluktan oluşur. Adli kolluk, ceza yargılamasında soruşturma aşamasında, savcı, yargıç ve mahkeme kararlarıyla görev yapar, bu nedenle idare hukukundan çok ceza yargılaması hukukunu ilgilendirir. İdare hukuku derslerinde yalnızca idari kolluk incelenir. Bununla birlikte, adli kolluk örgütünün idari kolluk örgütüyle bütünleşik olması, idari kolluk etkinliğinin suç kuşkusu başladığında adli kolluğa dönüşmesi ve hepsinden önemlisi temel hak ve özgürlüklerin kolluk (idare) karşısındaki güvencesinin yargıç olması nedeniyle adli kolluk düzeneği enazından genel kurallarıyla idare hukukunda da ele alınmalıdır.

Adli kolluk ile idari kolluk arasında ayırım yapabilmek için organik (örgütsel) ölçüt kullanılamaz. Adli kolluk ile idari kolluk örgütünün ayrılmadığı yerler olduğu gibi idari kolluk adli kolluk işlevi yerine getirmeye de başlayabilir. Polis Vazife Salahiyet Kanunu'na göre "Polis, görevli bulunduğu mülki sınırlar içinde, hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, bir suçla karşılaştığında suça el koymak, önlemek, sanık ve suç delillerini tespit, muhafaza ve yetkili zabıta teslim etmekle görevli ve yetkilidir (Ek madde 4)."

İdari kolluk ile adli kolluk ayırımında önleyici etkinlik ve bastırıcı etkinlik ayırımı da kullanılamaz. Önleyici etkinlikten oluşan idari kolluk, oluşan düzen bozukluğunu bastırıp düzeltici etkinlikte de bulunur, ancak suç kuşkusu oluşmayan kamu düzeni bozukluğunda adli kolluk etkinliği başlamaz.

Suç işlenmiş olduğu kuşkusuyla, kuşku edilen kişinin ve kanıtların yargıya (adli makamlara) eriştirilmesi için yapılan etkinlik adli kolluktur. Kamu düzeninin korumaya, suç niteliği taşımayan kamu düzeni bozukluklarını gidermeye, kamu düzenini sağlamaya yönelik etkinlik ise idari kolluktur.

Genel idare dışında adli kolluk örgütü olamaz. Belediyede, il özel idaresinde, vb. adli kolluk olmaz. Ancak belediye zabıtası da adli kolluk etkinliğinde bulunabilir. Adli kolluk etkinliğinde bulunduğu oranda belediye zabıtası olayı, savcıya eriştirilmesi gerekir.

İdari kolluk adli kolluk idari kolluk ayırımının yargı düzeni ayırımında önemi Fransızlarda olduğu kadar büyük değildir.

Ceza mahkemesi (yargıç) temel hakların korunmasında bir güvencedir. Suçtan kuşku edilen kişilerin ve kanıtların yargıya eriştirilmesi için ve yargılanabilmesi için alınacak kararlar ceza yargıcına bırakılmıştır. Bunlar yargılamanın önlem kararlarıdır.

Suç kuşkusu nedeniyle verilen gözaltı kararının denetimi de ceza yargıç tarafından yapılacağı gibi gözaltının tutuklamaya dönüşmesi de ancak ceza yargıç tarafından alınan kararla olur.

Temel hak ve özgürlüklerin idarece sınırlanabilmesi için anayasada yargı (mahkeme, yargıç ve savcı) güvencesine bağlanmayan konularda alınan idari kararların denetimi idari yargının görevidir. Yargısal denetimde, ölçülülük ilkesi sayesinde geniş bir denetim olanağı vardır.

İdari kolluk, kamu düzenini bozucu faaliyetleri engellemeye çalışır.

Adli kolluk teşkilatında, savcı karar vericidir. Ayrıca, özgürlüğü kısıtlayıcı önemli müdahaleler için mahkeme veya hakim kararı da devreye girebilir.

Sorun, suçları soruşturma yetkisine sahip savcının ne zaman devreye gireceği, dolayısıyla kolluk birimlerinin ne zaman savcının emri ile hareket edeceği ne zaman, kendi teşkilatının idari amirlerinin emri ile hareket edeceğinin belirlenmesidir.

Müdahale polisin görevi, bunun için savcıdan emir almasına gerek yok. Ancak, yakalama, el koyma vb. gibi yargıya ulaştırıcı önlemler savcının devreye girmesi gerekir.

Adli kolluğun temel ölçüsü suç kuşkusudur. Yasal sınırları aşan ve kamu düzenini bozan bir gösteri yürüyüşüne polisin önce yürüyüşü sona erdirerek dağılmaları konusunda uyarı yapması ve sonra su sıkarak ve cop kullanarak müdahale etmesi adli kolluk faaliyeti değildir. Tanımımıza göre, polisin kendisine direnen göstericilerden birini yakalaması anından itibaren adli kolluk faaliyeti başlar. Polisin gösteri sonrası oluşan zararın kanıtlarını toplaması yine adli kolluk faaliyetidir. Her iki durumda da polisin faaliyet yaptığı ilin veya ilçenin savcısı devreye girer. Yakalanan kişilerden savcı derhal haberdar edilir, bunların gözaltına alınıp alınmayacağına savcı karar verir, delilleri savcı değerlendirir.

Yasalarla ceza yaptırımına bağlanmış hareketlerle kamu düzenini bozulduğunda, bu davranışın şüphelisini ve ihlalin delillerini adli birimlere ulaştırmak amacıyla yapılan idari faaliyetler *adli kolluktur*. Adli kollukta temel amaç, adli mercilere (savcı veya hakim) ulaştırmaktır.

Mallar ve kişiler üzerinde özgürlükleri kısıtlayıcı yaptırımlara karar vermek yetkisi yargıdadır.

Elbette bu temel ilke olmakla beraber, birçok durum için pratik kaygılarla, malvarlığı üzerinde sonu doğurucu yaptırım uygulama konusunda idareye de yetki verildiği görülmektedir.

Kişi özgürlüğünün kısıtlanmasında yargı güvencesi ve tekeli varlığını sürdürmektedir. Anayasaya aykırı olarak idari kolluk amirlerine verilen kişileri gözaltına alabilme yetkisi kişi özgürlüğünün kısıtlanmasında yargı güvencesini azaltmıştır. İdari gözaltı olarak adlandırabileceğimiz bu yetki, anayasaya aykırıdır.

Kabahatler düzeni

Toplumsal düzeni oluşturan düzen katmanlarından biri de *kabahatler düzeni*dir. Kabahat yasaların karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanmıştır.

Kabahat oluşturan tüm davranışlar kamu düzenini bozar. Bununla birlikte, kamu düzenini bozma olasılığı taşıyan ya da bozan her davranış, suç ya da kabahat oluşturmaz.

Kabahatler düzeninin genel kanunu 30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunudur. Bunun yanında birçok kanunda idari yaptırım uygulanacak fiiller ve bu fiillere uygulanacak idari yaptırımlar belirlenmiştir. Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinin diğer yasalardaki idari yaptırımlar için de uygulanması öngörülmüştür. Yasanın idari yaptırıma karşı adli yargıda sulh ceza yargıcına başvurulmasına öngören hükümleri ise ancak diğer yasalarda tersine hüküm bulunmaması durumunda o yasadaki idari yaptırım için de uygulanacaktır.

Anayasa'nın 38. maddesinde öngörülen suç ve cezada yasallık ilkesi kabahatler ve idari yaptırımlar için de uygulanır. Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrasında yaptırımların türü, süresi ve miktarı konuları mutlak yasallık kapsamına alınmışken 1. fıkrasında hangi fiillerin kabahat oluşturacağının açıkça yasayla ya da yasanın kapsam ve koşullarını belirlediği çerçevede idarenin düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği belirtilmiştir.

Kabahatler düzenini bozan davranışlar Kabahatler Kanunu'nda ve diğer kanunlarda belirtilmiştir.

Kabahatler Kanunu'na göre yetkili makamlar tarafından hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket etmek (m.32), dilencilik yapmak (m.33), kumar oynamak (m.34), sarhoş olarak başkalarının huzur ve sükununu bozacak şekilde davranmak (m.35), başkalarının huzur ve sükununu bozacak şekilde gürültüye neden olmak (m.36), mal veya hizmet satmak için başkalarını rahatsız etmek (m.37), yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımları işgal eden veya buralarda mal satışa arz etmek (m.38), Kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında tütün mamulü tüketmek (m.39), görevle bağlantılı olarak sorulması halinde kamu görevlisine kimliği veya adresiyle ilgili bilgi vermekten kaçınan veya gerçeğe aykırı beyanda bulunmak (m.40), evsel atık ve artıkları, bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atmak (m.41), meydanlara veya parklara, cadde veya sokak kenarlarındaki kamuya ait duvar veya alanlara, rızası olmaksızın özel kişilere ait alanlara bez, kâğıt ve benzeri afiş ve ilan asmak (m.42), yetkili makamlardan ruhsat almaksızın

kanuna göre yasak olmayan silahları park, meydan, cadde veya sokaklarda görünür bir şekilde taşımak (m.43) kabahat olarak sayılmıştır.

İdari yaptırım kararı verme yetkisi konusunda her idari yaptırım için yetkili kurulun, makamın ya da kamu görevlisinin açıkça belirtilmesi yoluna gidilmiş (m.22/1), açık hüküm bulunmayan hallerde ise ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amirinin yetkili olduğu düzenlenmiştir (m.22/2) Kamu kurum ve kuruluşlarının yanında, bir suç şüphesi nedeniyle başlatılan soruşturmada Cumhuriyet savcısı, kovuşturma aşamasına geçilmişse mahkeme idari yaptırım kararı vermeye yetkili kılınmıştır. Soruşturma ya da kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı ve mahkeme bağlı yetki nedeniyle idari yaptırım kararı vermek zorunda olmalarına rağmen soruşturma aşamasında soruşturma konusu olmayan bir fiilin kabahat oluşturduğunu öğrenen Cumhuriyet savcısının doğrudan idari yaptırım kararı verebileceği gibi durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına da bildirebileceği düzenlenmiştir.

İdari yaptırım kararlarına karşı başvuru ve itiraz yolu genel hüküm niteliğindeki Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmiştir. İdari yaptırım kararlarının öngörüldüğü diğer yasalarda aksine bir hüküm bulunmaması durumunda idari yaptırım kararlarına karşı kararın tebliği ve tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza hakimliğine başvurulabilir. (İdari yargının görevli kılındığı bazı örnekler: 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu m. 102 / 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu m. 105) Bununla birlikte idari yaptırım kararının yanında aynı kişi hakkında idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde idari yaptırım kararlarının da diğer işlemle birlikte iptal talebiyle idari yargıda dava edilmesi öngörülmüştür. Sulh ceza hakimliğinin yapacağı yargılama sonunda başvurunun reddi ya da idari yaptırım kararının kaldırılması yönünde vereceği kararlara karşı itiraz yolu 29. maddede öngörülmüştür. Buna göre, son karara karşı tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde Ceza Muhakemesi Kanununa göre itiraz yoluna gidilebilir. İdari yargıda iptal davasına konu olan idari yaptırımlar için ise İYUK'un kanun yoluna ilişkin hükümleri uygulanır.

Disiplin Düzeni

Kamu hizmetinin iç düzeni ile kamu düzeni farklıdır. Hizmet iç düzeni, disiplin olarak adlandırılır ve disiplin kuralları ile korunur.

Hizmetin iç düzeni ile kamu düzeni arasındaki ayrım önemlidir. Örneğin, bir hastanenin içdüzeni sağlamak için polis kullanılmaz. Bu hizmet birimindeki düzensizlik, kamu düzenini tehdit eder yoğunluğa geldiğinde veya ihlal ettiğinde kolluk güçlerinden yararlanılır. Bunun dışında, hizmet birimi kendi olanakları ile bir içdüzen kurar. Hizmetin içdüzeni sağlayan, kolluktan farklı olarak güç kullanımı veya güç kullanımı tehdidi değildir. Güç kullanma yetkisine sahip olan personelden daha çok, hizmetin örgütlenme ve işleyişin kullanılan teknik önlemler devrededir.

Ayrıca, bir hizmetten düzgün ve sorunsuz biçimde yararlanıyor olmanın verdiği tatmin hizmet içi barışı sağlayacak temel araçtır. Nitekim, kamu hizmetlerinin yoksullaşması, kullanıcılardan para talep edilmesi, hizmet içi ticarileşmeler gibi gelişmelerin yaratacağı meşruiyet yitimi ve huzursuzluğa hizmet örgütlenmelerindeki polisiye önlemler eşlik etmek zorunda kalmaktadır.

Kamu düzeni, disiplin düzenine dışsaldır. Disiplin düzeninin sağlanabilmesi için kamu düzeninin güçlendirilmesi ve hizmete yakınlştırılması gerekebilir. Merkezi sınavlardaki güvenlik, kamu düzenini koruma ve sağlama etkinliği ile disiplin düzeninin yakınlştırmasına örnek oluşturur. 17.2.2011 tarih ve 6114 sayılı Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Hizmetleri Hakkında Kanun'un "Sınav güvenliği" başlıklı 9. maddesine göre "sınav güvenliğinin sağlanması amacıyla, genel kolluk görevlileri ile bunların gözetiminde olmak üzere özel güvenlik görevlileri, herhangi bir emir veya karar olmasına bakılmaksızın, adayların ve sınavın yapıldığı binaya girme hakkına sahip olan diğer kişilerin üstünü ve eşyasını teknik cihazlarla, gerektiğinde el ile kontrol etmeye ve aramaya yetkilidir."

Özel güvenliğin disiplin düzenine etkisi

Özellikle özel güvenlik uygulamasıyla, kamu hizmeti örgütlerinin içdüzeni disiplin düzeni olmaktan çıkarılmakta genel kamu düzeni doğru evrilmektedir. Kolluk hizmetinin ve görevlilerinin kamu hizmeti üretim birimlerine dıştan hizmet (önlem) sağlamalarına ve gerektiğinde dışardan gelerek müdahalede bulunmalarına karşılık, özel güvenlik personelleri hizmet örgütlenmesinin içine gömülmekte ve kamu düzenini korumaya yönelik bir kolluk kuvveti olmalarından kaynaklanan özellikleriyle buna uygun önlemler almakta ve bu mantıkla hareket etmektedirler. Hizmetten yararlanan kişiler artık karşılarında hizmeti sunan görevlilerin yanısıra sürekli biçimde kolluk görevlileri ile de karşılaşmaktadırlar. Her hizmet birimi kendi karakoluna sahip olmaya başlamıştır.

Üniversitelere, kolluk kuvvetlerinin girememesiyle kastedilen de budur. Üniversite mekanları, polisin sürekli güvenlik önlemleri aldığı yerler olamaz. Bunun temel nedeni sadece, üniversitede üretilen hizmetin diğer kamu hizmetlerinden farklılaşan yönü değildir ayrıca hizmetin içdüzeninin kamu düzeninden farklı olmasına ilişkin genel ilkeimiz geçerlidir. Üniversitelerde üretilen hizmet, bilimsel kamu hizmeti olarak adlandırılmakta ve idari kamu hizmetlerinden, sınai-ticari kamu hizmetlerinden veya sosyal kamu hizmetlerinden ayrılmaktadır. Üniversitelerdeki kamu hizmetini farklılaştıran özellikler, üretilen şeyin üretimi için gerekli olan özgürlük ihtiyacıdır.

Mesleki (Etik) düzen

Toplumda kimi işler özel yetiştirme ve özel iş bilgisinin deneyim kazanılarak zaman içinde geliştirilmesini gerektirir, bunlar kişilerin yaşam uğraşına dönüşür, birer meslektir. Mesleklerin, çalışma ilişkileri ve toplumla ilişkilerinde tarih içinde özel ahlak kuralları oluşmuştur. Mesleklerin ahlaki düzenin yaptırımı ilke olarak devleti koyduğu yasal yaptırımlardan değil, meslek içi örgütlü ve toplumsal tepkilerden oluşur.

Günümüzde, kimi mesleklerin toplumsal yaşamdaki önemi ve devletin sunduğu kamu hizmetlerinde çalışanların büyük meslek grupları oluşturması nedeniyle mesleki (etik) düzen devletçe yasal düzenlemelere bağlanmış ve yaptırımlar öngörülmüştür. Mesleki etik düzen kuralları genel ilkeler olarak belirlenmekte, yaptırımlar da genellikle kınama ve kimi zaman da daha ağır disiplin cezaları olarak düzenlenmektedir. Örneğin, kolluk görevlileri silah kullanmaları ve şiddet uygulayabilmeleri özel meslek bilgisi gerektiren bir meslek topluluğu oluşturur. 3.5.2016 tarih ve 6713 Sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un 4.maddesine göre komisyon, "kolluk etik ilkelerinin uygulanmasını izlemek; bu ilkelerin etkin bir şekilde uygulanması konusunda yetkili makamlara önerilerde bulunmak ve bu konuda kolluk teşkilâtı ve diğer ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak"la görevlidir. Yalnızca kamu görevleri değil, kimi serbest işler de meslek olarak tanımlanmış ve etik kurallara bağlanmıştır. Örneğin, 7.6.2012 tarih ve 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu'nun 4. maddesine göre, "Meslek, ... hukuka ve meslek etik ilkelerine uygun olarak icra edilir."

Kamu görevliliği bir meslek olarak kabul edilmiş, statülere göre etik kurallar belirlenmiş ve bir izleme kurulu oluşturulmuştur. 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ... Hakkında Kanun'un 3. maddesi Kurul'a "kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek" görevi vermiştir. Kurulun herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi yoktur. Kamu görevlileri içinde değişik statüdeki görevlileri için farklı sonuçlar öngörülmüştür.

Etik ilkelere uyulmaması, yaptırım olarak disiplin yaptırımını gerektirebilir. Yaptırım olarak kınamadan mesleğin yapılmasının engellenmesi ya da meslekten çıkartmaya kadar cezalar öngörülmüş olabilir. Örneğin, 31.1.2013 tarih ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin

Kanunu'nun 16. maddesine göre, "Kınama cezasını gerektiren disiplinsizlikler şunlardır: b) Meslek etiğine aykırı davranışta bulunmak: Önceden ilan veya tebliğ edilmiş olan mesleki etik davranış kurallarına aykırı şekilde tavır ve davranışlarda bulunmaktır."

Meslek ahlakını ihlal durumunda daha ağır yaptırımlar da öngörülmüş olabilir. Örneğin hekimler için çalışma sınırlamaları getirilmiştir. "Tabip ve dış tabiplerinin, deontoloji bakımından riayetle mükellef oldukları kaide ve esaslar"ı (m.1) belirleyen 13.1.1960 tarihli Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi çıkarılmıştır. Temel mesleki ahlak kurallarına göre: Tabip ve dış tabibinin başta gelen vazifesi, insan sağlığına, hayatına ve şahsiyetine ihtimam ve hürmet göstermektir. Tabip ve dış tabibi; hastanın cinsiyeti, ırkı, milliyeti, dini ve mezhebi, ahlaki düşünceleri, karakter ve şahsiyeti, içtimai seviyesi, mevkii ve siyasi kanaatı ne olursa olsun, muayene ve tedavi hususunda azami dikkat ve ihtimamı göstermekle mükelleftir (m.2). Tabip, vazifesi ve ihtisası ne olursa olsun, gerekli bakımın sağlanamadığı acil vakalarda, mücbir sebep olmadıkça ilk yardımda bulunur (m.3). Tabip ve dış tabibi, meslek ve sanatının icrası vesilesiyle muttali olduğu sırları, kanuni mecburiyet olmadıkça, ifşa edemez (m.4). Tabip ve dış tabibi, sanat ve mesleğini icra ederken, hiç bir tesir ve nüfuza kapılmaksızın, vicdani ve mesleki kanaatına göre hareket eder; tatbik edeceği tedaviyi tayinde serbesttir (m.6).

Tabip ve dış tabipleri, bu Nizamname hükümlerine aykırı hareket ettikleri takdirde mensup oldukları Tabip Odaları İdare Heyetleri tarafından Haysiyet Divanına sevk edilir (m.44). Genel hüküm 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 30. Maddesinde yer almaktadır. Buna göre, "meslek adabı ile bağdaşmayan hallere kalkıştıkları görülen meslek mensuplarının deontolojiye veya amme hizmet veya selametine aykırı hareketleri, hadiseler ve delillerle tesbit olunarak müdafaaları istenir." Hekimler savunmalarıyla birlikte Haysiyet Divanına gönderilirler. Haysiyet Divanı, evrakı kendisine tevdi edilen azaların fiil ve hareketlerinin mahiyetine göre aşağıdaki inzibati cezaları verir: a) Yazılı ihtar, b) O yılki en yüksek yıllık üye aidatının üç katından az, beş katından fazla olmayan para cezası, c) 15 günden 6 aya kadar geçici olarak sanat icrasından meni, d) Bir mntakada üç defa sanat icrasından meni cezası almış olanları o mntakada çalışmaktan meni (m.39).

Buraya kadar ülke içinde farklı düzenler ve bunları koruyan düzenekler ele alındı. Düzenler ayırımının en önemli sonucu, düzenleri oluşturmak, korumak ve düzen bozuklarını bastırmak için kullanılan farklılaşmış örgüt, araç ve yöntemlerin birbiri yerine kullanılmasının ilke olarak uygun olmadığıdır. Bundan kolluğun korumakla yükümlü olduğu kamu düzeni ve kolluk örgütü incelenecektir.

III. KAMU DÜZENİ

A. Kamu Düzeni Kavramı

Kamu düzeni – kolluk anayasal kurumlardır

Anayasa ülkedeki düzenin hukuksal kurgusunu yapar, sürdürülmesi için kişilere sınırlamalar ve devlet örgütüne görevler yükler. Devletin egemenliği, devlet örgütsel varlığı, ülkenin sınırları, bütünlüğü, üretim ilişkilerindeki sınıfsal konumlar, üretime ilişkin temel kurucu ilkeleri ve toplumsal yaşamın yaklaşık ortak değerleri anayasada hukuksal olarak sabitlenmiş, bir düzen yaratılmıştır. Anayasal düzen, alt düzenlerden oluşur. Kamu düzeni, anayasal düzen içindeki en geniş alt düzendir. Kamu düzeni ve kolluk anayasal kurumlardır.

Kamu düzeni anayasal bir değerdir.

Anayasada temel hak ve özgürlükler bir düzen içinde tanınmıştır. Temel hak ve özgürlükler bir düzenin içinde var olur, kullanılır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırları olarak belirlenen konular, temel hak ve özgürlüklerin içine yerleştirildiği *kurallı durumu* oluşturur.

Anayasada tanınan haklar ve özgürlükler ile bunlara getirilen sınırlamalar, hak ve özgürlüklerin kullanılabileceği düzeni yaratır. Örneğin, Anayasanın “Özel hayatın gizliliği” başlıklı 20. maddesinde, özel yaşam özgürlüğünün/hakkının gerektiğinde kendisine karşı korunması gereken bir düzen içinde hukuksal olarak var edildiği görülmektedir. Maddeye göre, “Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin üstü, özel kâğıtları ve eşyası aranamaz ve bunlara el konulamaz.” Bu *düzen* içinde “Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz.”

Ulusal güvenliğin var olduğu, kamu düzenin bulunduğu, suçun önlenildiği, genel ahlâkın korunduğu, genel sağlık koşullarının sağlandığı ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunduğu bir toplumsal yaşam kurgusu yapılmıştır anayasada.

Bireyin toplumsal varoluşunun hukuksal kurgusu, toplumsal yaşamı devletçe bir bu değerlerini koruyacak bir düzen sağlamak üzere kurala bağlanacaktır. Hukuksal kurguya göre bireyin toplumsal varoluşuna verilen düzen, toplumsal düzeni sağlayacaktır.

Anayasanın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını ya da devletin örgütleniş ve işleyişini düzenleyen maddelerinde toplumsal düzenin hukuksal kurgusuna ilişkin kavramlar yer alır. Devlet, bunların korunmasıyla oluşacak bir düzen sağlar. Düzenin hukuksal kurgusu anayasada aşağıdaki kavramlarla yaratılmıştır.

Anayasal düzenin korunması

Millî güvenliğin korunması

Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması,

Cumhuriyetin temel niteliklerinin korunması

Ülkenin ve milletin bölünmezliğinin korunması

Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması

Kamu düzeninin korunması

Suç işlenmesinin önlenmesi

Kamu güvenliğinin korunması

Genel sağlık korunması

Genel ahlâkın korunması

Başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması

Suçluların cezalandırılması

Kamu düzeni, devletin koruduğu düzenlerden yalnızca biridir. Kamu düzenini koruyucu hizmetleri üreten örgüte ve işleve *kolluk* adı verilir. Kolluk, *idari kolluk* ve *adli kolluk* olarak ayrılır. Ceza düzeninin koruyucusu yargıdır (adliyedir), yargının aracı ise kolluktur. İdari kolluk – idari kolluk ayrımı işlevseldir, örgütsel olarak bütünüyle ayrı bir adli kolluk örgütlenmesi yaratılması olanaksızdır.

Devlet örgütlenmesinde kamu düzeninin korunması için kurulan örgüt kolluktur. Kolluk ayrıca, suçluların cezalandırılmasında yargılama etkinliğinin yardımcısıdır. Suç işlediğinden

kuşkulıların ve kanıtların mahkemeye eriştirilmesi de bir kolluk etkinliğidir, ancak bu işler kişilerin bedenlerine, mallarına, evlerine yönelik güç kullanılmasını gerektirdiğinden yargıç güvencesine bırakılmış ve kolluk içinde adli kolluk etkinliği kavramsallaştırılmıştır. Kamu düzenini koruyucu hizmetleri üreten kolluk, düzen bozucu etkinliklerde suç kuşkusu bulunduğu oranda yargı organı (savcı – yargıç) ile ilişkiye girer, etkinliğinin sonuçlarını yargıya eriştirir ve onların kararlarını uygular.

İdare hukukunda kolluk denildiğinde akla idari kolluk gelir ve adli kolluk ceza yargılama hukukuna bırakılarak yalnızca idari kolluk anlatılır. Kamu düzeni ile ceza düzeni arasındaki geçiş, anlık ve olumsaldır. Düzen bozan davranışta bulunan kişinin hangi anda adli kolluk güvencelerinden yararlanacağını ve idarenin de yargıç-savcı denetimine gireceği durumların belirlenebilmesi için idari kolluk ile adli kolluğun bütünleşik olarak ele alınması gerekir. Adli kolluk yargılama etkinliği değildir, örgütlenmiş şiddet tekeline sahip olan idarenin düzen sağlama hizmetlerinde kişilere tanınan yargıç güvencesidir.

Kolluk, kamu düzeni gibi anayasada kullanılan bir kavramdır.

Kolluk, dernek kurma hakkına ilişkin 33. maddede örgütü ve işgücünü anlamak üzere (organik anlamda) kullanılmıştır. Dernek kurma ve derneklere üye olma hakkına “Kolluk kuvvetleri” için sınırlama getirilebileceği kurala bağlanmıştır.

Yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddede yerel yönetimlerin kolluk gereksinimi, kavram işlevsel anlamda kullanılarak düzenlenmiştir. “Mahalli idarelerin ... kolluk işleri ... kanunla düzenlenir.” Yerel yönetimlerin kolluk gereksiniminin ayrı bir örgütle karşılanacağı yönünde anayasada belirleme yoktur. Yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli olan yerel yönetimlerin, *kolluk işlerinin* de kamu düzeninin yerel ortak gereksinimlerle belirlenen öğelerine ilişkin olabilir. 127. maddede kolluk terimi işlevi anlatmak üzere kullanılmış ancak içeriği belirlenmemiştir.

Kolluk terimi, içerik belirtir biçimde 95. maddede kullanılmıştır. Güvenlik, kamu düzeninin temeli ve kolluğun temel işlevdir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin çalışma yöntemlerini ve güvenliğini düzenleyen 95. maddede kolluk, işlevsel anlamda kullanılmıştır. “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet ilgili makamlarca Meclis Başkanlığına tahsis edilir.” TBMM’nin güvenliği kuruluşundan beri asker kullanılarak sağlanmıştır. 2010’dan sonra polise devredilmiştir. Bir siyasi görüşün meclisteki çoğunluğuna ya da siyasal partili cumhurbaşkanına dayanan içişleri bakanlığının emri altındaki polis örgütünün siyasi parti temsilcilerinin ya da bağımsız milletvekillerinin tüm çalışma alanlarında bulunması baskı yaratır, serbest etkinliği ve hatta milletvekili dokunulmazlığını tehlikeye düşürür. Türk bağımsızlık egemenliğinin temsilcisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin emniyet ve kolluk hizmetleri, Türk bağımsızlık egemenliğinin koruyucu örgütü olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin görevi olmalıdır. Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığı Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin manevi varlığına bırakılmıştır. Anayasal yapıya göre Cumhurbaşkanı ve Milli Savunma Bakanı’nın, Türk Silahlı Kuvvetlerinin örgütlenme işleyişi üzerindeki yetkileri ve siyasal yönlendirme gücü, içişleri bakanının emniyet örgütü üzerindeki yetkilerine göre zayıftır. Türk Silahlı Kuvvetleri, ulusal savunma görevini siyasal partilerin programlarına, kısa dönemli stratejilerine ya da taktiklerine göre değil, devletin kuruluş ilkelerinden gelen ulusal çıkarlara göre yürütür.

Anayasada *güvenlik hizmetleri* terimi de kullanılmıştır. Anayasanın 130. maddesinin V. fıkrasına göre, “Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır.”

Kamu düzeni, dış düzendir.

Kamu düzeni, güvenliğin, sağlığın ve esenliğin bulunduğu kurallı durumu anlatır. Bu düzen, kişinin özdisiplini, kişisel yaşam düzeni, aile yaşamındaki düzen, cinsel yaşamındaki düzen, evindeki/ailesindeki düzen, arabasındaki, bilgisayarındaki, telefon trafiğindeki düzen, şirketindeki, fabrikasındaki, işyerindeki düzen değildir; kamu düzenidir. Söz konusu kurallı durumu anlatan düzen “kamu” önadıyla anılır. Bu nedenle de güvenlik, esenlik ve sağlık da kamu önadıyla birlikte anılmalıdır. Söz konusu olan bireysel güvenlik, bireysel esenlik ve bireysel sağlık değildir. Kamu güvenliği, kamu esenliği ve kamu sağlığı kamu düzenini oluşturur.

Kamu niteliği, insanların diğer insanlarla diğer insanlarla ilişki kurduğu anlarda başlar ve bu ilişki açık, görünür, erişilebilir olduğu oranda kamu niteliği gelişir. Bu nedenle kamu düzeni bir *dış düzendir*.

Kamu düzeni, diğer düzenlerin bir bölümüne de dışsaldır. Örneğin kamu düzeni, disiplin düzeninin dışındadır.

Bireyin düşünsel varlığı, bedeni, özel alanı, konutu, özel işyeri, özel iletişimi, düşünceleri, değer yargıları, ahlaki kamu düzeninin parçasını oluşturmaz; kamu düzeni bunların dışında, bunlara dışsal bir düzendir. Kişilerin düşünceleri, ahlaki seçimleri kamu düzeni bozukluğu yaratmadığı, kişinin bireyselliği içindeki özel alanında kaldığı, kişinin diğer hukuk öznesi ile özel alandaki ilişkisi onun onamına dayandığı sürece başlı başına kolluk konusu değildir.

Aile, aileyi oluşturan kişilerin özel alanıdır. Öte yandan aile, bir kişinin bir diğeriyle ilişki kurduğu oranda toplumsal bir ilişki olarak kamulaşır. Ailede, eşlerin birbirine ya da çocuklara şiddet uygulaması, şiddet niteliği gereği yönelenin onamına dayanmadığına göre, uğrayanın yakınması olmasa da dışarıdan duyulduğu, haberdar olunabildiği oranda kamu düzenine ilişkindir. Aile içi şiddet, ailenin özeli değildir. Kamu güvenliğini ilgilendirir. Bununla birlikte aile içi şiddete yönelik kolluk önlemleri ailenin içine giremez, dıştan olmak zorundadır. Örneğin, 8.3.2012 tarih ve 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ile böyle bir yapı kurulmuştur. İdarenin kolluk yetkisi kapsamında alabileceği koruma önlemleri bu niteliktedir. Yasanın “Mülki amir tarafından verilecek koruyucu tedbir kararları” başlıklı 3. maddesine göre, “bu kanun kapsamında korunan kişilerle ilgili olarak aşağıdaki tedbirlerden birine, birkaçına veya uygun görülecek benzer tedbirlere mülki amir tarafından karar verilebilir: a) Kendisine ve gerekiyorsa beraberindeki çocuklara, bulunduğu yerde veya başka bir yerde uygun barınma yeri sağlanması. b)... geçici maddi yardım yapılması. c) Psikolojik, meslekî, hukukî ve sosyal bakımdan rehberlik ve danışmanlık. ç) Hayatî tehlikesinin bulunması hâlinde, ilgilinin talebi üzerine veya resen geçici koruma altına alınması. ...”

Kamu düzeni dış düzendir. Ahlak, kamu düzeninin kapsamına girecekse bu durumda ahlak değil de kamu ahlakı korunur. Kamu ahlakı, kişinin ahlaki seçimlerinin kamu düzeni üzerinde sonuç doğurabileceği durumları anlatır. Örneğin Polis Vazife Salahiyet Kanunu’nun 11. maddesine göre, “polis; A) Genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olarak; utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile bu nitelikte söz, şarkı, müzik veya benzeri gösteri yapanları, B) Çocuklar, kız ve kadınlar ile genç erkeklere sözle veya herhangi bir şekilde sarkıntılık edenleri, kötü alışkanlıklara ve hertürlü ahlaksızlığa yönelten ve teşvik edenleri, herhangi bir müracaat veya şikayet olmasa bile engeller ...”

Ahlak, kamu düzenine dahil değildir. İnsanların ahlaki seçimleri idare tarafından değerlendirilemez buna karşılık seçimlerin fiili sonuçları kamu düzenine etkisi oranında kolluk hizmetini ilgilendirebilir. Kişinin ahlaki değerleri ile “genel” ahlak kuralları arasındaki elbette bir farklılık bulunur. Bu farklılık “utanç verici” ve “tasvip edilmeyen” düzeye ulaşmışsa kamu düzeni bozukluğu yaratabilir. Kolluk, genel ahlakı kamu düzenini koruma gerekçesiyle kişilere dayatamaz. Genel ahlaki kuralların neler olduğunu saptamak ve tekil durumda, bu kurallara aykırı olan davranışın utanç verici ya da tasvip edilmeyen nitelikte olduğunu değerlendirmek kolluk

görevlilerinin ve uyuşmazlık durumunda bunu denetleyecek yargıçların yetkisindedir. Kolluk görevlerinin ve yargıçların hangi değer yargıları ile yetiştirildiği belirleyicidir. Örneğin Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun bu konularda göre yapacak kolluk görevlileri için polislik bilgisi dışında eğitim öngörmüştür. Yasanın 11. maddesine göre, “Kolluk görevleri, ... bu Kanunda belirtilen hizmetlerle ilgili olarak, çocuk ve kadının insan hakları ile kadın erkek eşitliği konusunda eğitim almış ... yeteri kadar personel tarafından yerine getirilir.” Anayasanın temel ilkesi olsa da kadın – erkek eşitliğini kabul etmeyen, çocukları anne babanın malı gibi gören, erkeğin aile içinde şiddet uygulayabileceğini kabul eden kolluk görevlileri ve yargıçlar olursa bunlar, uymak ve uygulamak zorunda oldukları yaklaşık olarak evrensel değerlerin taşıyıcısı olan anayasa ve yasaları, kendi ahlaki değerleri ve vicdani kanaatlerine göre yorumlayacaklar, her tekil durumda değerlendirmeyi bu yönelimde yapacaklardır. Siyasal rejimler partilerden çok öğretmen, polis ve yargıç kadrolarıyla kurulur.

B. Kamu Düzeninin Öğeleri

Kamu düzeni, idarenin kolluk yetkisinin nedeni ve amacıdır. İnsanların, bireysel ve toplumsal varoluşlarını sürdürebilecekleri kurallı toplumsal durumun, özel varoluş ve ilişkileri aşan kamulaşmış nitelikleri kamu düzeninin gereklerini, kamu düzeninin öğelerini oluşturur.

Yasalarda temel hak ve özgürlükler sınırlanırken ya da idareye kolluk yetkileri tanınırken çoğu kez kamu düzeni kavramı kullanılmakta, kimi durumlarda da bu kavramı tamamlayıcı *düzen gereklilikleri* eklenmektedir. İdarenin kolluk etkinliğiyle korumayı ve sağlamayı çalıştığı kamu düzeninin, nasıl bir toplumsal durumu anlattığının belirlenmesi etkinliğin kapsamını da belirler.

Bir toplumsal konunun kamu düzeninin oluşturucusu olduğunun kabul edilmesi o konu üzerinde de zaten kamu düzenini sağlamakla görevlendirilmiş idareye kolluk yetkileri tanıyacak, idare o konuya ilişkin hak ve özgürlükler üzerinde kolluk araçlarını kullanacaktır.

Kolluk yetkilerinin tanınmasında, yetkinin neden ögesinde ve kullanılacak araçlarda yasallık ilkesi geçerlidir. İdare ancak yasa ile belirlenmiş durumlarda, yasalarla belirlenmiş araçları kullanarak yasalarla belirlenmiş sonuçları doğurabilir. Her kolluk etkinliği, bir temel hak ve özgürlüğe karışmadır, açık yasal dayanak bulunması gerekir.

İdarenin kolluk yetkisinin yalnızca *kamu düzenini sağlamak* olarak belirlendiği durumlarda, idarenin kamu düzenini nelerin oluşturduğu konusundaki değerlendirmesini, kavrama yükleyeceği anlamı anayasadaki ilgili kavramlar ve kolluğa ilişkin diğer yasalardaki görevlerinden çıkarılan kavramlar belirleyecektir. Kolluk makam ve personeli, kamu düzeni kavramını anlamlandırmakta serbestçe seçim yapamaz.

Fransız Üçlüsü: Tranquillité, Sécurité, Salubrité

Kamu düzeninin öğelerine ilişkin bilgiler Türk idare hukukuna Fransız İdare Hukukundan aktarılmaktadır. Fransız Hukukundaki *klasik üçlü* ve buna yeni öğeler eklenmekte olduğu bilgisi bağlamı görmezden gelinerek Türk Hukukuna taşınmaktadır. Kamu düzeninin içinde insanın kendisine karşı korunmasının, insanlık onurunun, estetiğin, ekonomik düzenin bulunup bulunmadığı tartışması da zayıf biçimde aktarılmaktadır.

Fransızlarda kamu düzeninin oluşturan klasik üçlü *tranquillité, sécurité* ve *salubrité* öğeleridir. Bu üçlü *güvenlik* kavramı ilk sıraya alınarak Türk hukukuna aktarılmakta, sağlıklı olma ve sağlığa yararlı olma anlamları içeren *salubrité, sağlık* karşılanmakta ancak *tranquillité* için terim birliği bulunmamakta *huzur, esenlik, dirlik* ve sözcükleri kullanılmaktadır. Sıddık Sami Onar, klasik üçlüyü sırasını da değiştirmeden *sükûn, emniyet, sağlık ve sıhhat* sözcükleriyle karşılayarak anlatmıştır.

Fransızların kamu düzeninin klasik üçlüsü, 4 Nisan 1884 tarihli Belediye Yasasında yer alır. Bu yasada yalnızca belediye kolluğu düzenlenmiş olmasına karşın *Labonne* (1919) kararıyla başbakanın ulusal kolluk yetkilerinin dirlik, güvenlik ve sağlık öğelerini de kapsadığı kabul edilmiştir. Fransa’da tüm kolluk makamları, kamu düzenini sağlama yetkisine ve dolayısıyla da kamu dirliğini, kamu güvenliğini ve kamu sağlığını korumak için önlemler alma yetkisine sahiptir.

Ulusal çapta başbakan ve belediyelerde de belediye başkanı kamu düzenini sağlamak üzere kolluk yetkisine sahiptir. Fransa’da kamu düzenini sağlayacak idarenin kolluk yetkisi için ayrıca yasal yetkilendirme gerekmez. Fransa’da kamu düzeniyle ilgili konular kendiliğinden kolluk yetkisi kapsamına girer. İdare, kamu düzenini bozan bir davranışı engellemek ve bastırmak için yasal dayanak aramaz; alınan önlemin hukuka uygunluğu (yasallığı) yetki yönünden değil neden, amaç ve konu (zorunluluk, uygun araç ve ölçülülük) yönlerinden değerlendirilir.

Fransız hukukunda kolluk yetkisi idarenin kendiliğinden ya da anayasa kaynaklı sahip olduğu bir yetki olduğundan kolluğun yasal dayanağını ve yöntemlerini araştırmak yerine kamu düzeni kavramını belirlemek önemlidir. Kamu düzeninin kapsamı, idarenin kolluk yetkilerinin kapsamını da belirleyecektir.

Hukukumuzda ise yasallık ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında münhasır yasallık niteliğindedir. Temel hak ve özgürlüklerin temel sınırını oluşturan kamu düzeni için hizmet üretimi olan kollukta yasallık ilkesi kesin biçimde uygulanır. Türk hukukunda idarenin aldığı önlemlerin, yaptığı müdahalelerin ve kullandığı araçların yasal dayanağının bulunması, açıkça yetkilendirilmiş olması gerekir.

Kolluk ancak yasal olarak belirlenmiş konularda, yasal olarak belirlenmiş araçlarla ve yasal olarak belirlenmiş sonuçlar doğurabilir.

İdareye kamu düzenini sağlama görevinin verilmiş olması, kamu düzeninin idare tarafından tanımlanmasını, düzen sağlanması gereken konuların, düzen sağlayacak araçların ve doğurulacak sonuçların idarece belirlenmesine olanak tanımaz; tüm bunlar yasada tanımlanmış olmalı ve idare tekil olaylarda değerlendirerek bunları somut olaya uygulayabilmelidir.

Kamu düzeninin öğelerinin belirlenmesinde de yasallık ilkesi geçerlidir.

Kamu düzeni bozucu davranışlar, düzenli değil rastantısal, olumsaldır ve yaratıcıdır. Kolluğa tanınan yasal yetkiler ve araçlar, düzen bozucu davranışları tam olarak kavrayamaz ya da varolan araçların yeni özellikler gösteren durumlara uygulanması yeni sonuçlar doğurabilir. Düzen bozucu davranışların rastlantısal, olumsal ve yaratıcı niteliği ile yasal yetkilendirme arasındaki boşluğun oluşmaması için idarenin sahip olduğu kamu gücünün kamu düzenini sağlamak görevini içerdiği, idarenin kamu düzenini bozan davranışlar karşısında, açık yasal yetkilendirme olmadığı gerekçesiyle hareketsiz kalamayacağı, varlığında (örgütlenmesinde) içkin olan kamu gücünü kullanmak zorunda olduğu savunulabilir. Bu durumda, açıkça yasaklanmadığı sürece kamu düzenini sağlamakla görevli olan idarenin yasal dayanak bulmadan da yetkili olduğu kabul edilir. Bununla birlikte yeni biçimlerde ortaya çıkan kamu düzeni bozuklarına idarenin yasada tanımlanmamış yöntem ve araçlarla müdahale edebileceğinin kabul edilmesi, temel hak ve özgürlüklerin devlet gücünün uygulayıcısı olan idareye karşı korunması için yaratılmış en etkili araç olan yasallık güvencesini zayıflatacaktır.

İdare, kamu düzenini sağlama amacına dayanarak açık yasal yetkilendirme olmadan, yeni kamu düzeni bozuklukları tanımlayamaz, yasada belirlenmemiş araçlar kullanamaz ve yasal dayanağı olmayan kısıtlamalar yaratamaz. Kuralkoyucu işlemlerle getirilecek kolluk sınırlamaları için

yasal dayanak ve yetkilendirme zorunludur. Tekil durumlarda (olaylarda) yapılacak kolluk müdahaleleri için de yasal dayanak zorunluluğu vardır.

Kollukta yasallık zorunluluğunun yarattığı sakıncaların düzelticisi meşru müdafaa ve zorunluluk hali kurumlarıdır.

Türk hukukunda bu özellik hiç görülmeden aktarılan kamu düzeninin yeni öğelerle zenginleştiği tartışmasını Fransa'daki bağlamı içinde değerlendirmek gerekir. Kamu düzenine eklenecek her içerik idareyi kendiliğinden yetkilendirecektir. Böylesi bir sonuç Türk hukukunda idarenin yasallığı ilkesiyle çatışır.

Güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlık

Kamu düzeninin güvenlik, dirlik ve esenlik ile sağlıktan oluştuğu kabul edilir. Bu unsurlardaki düzenlilik kamu düzeninin varlığını gösterir.

Genel idarenin taşra teşkilatında (ülkesel yönetimde) devlet hizmetlerinin yürütücüsü olan vali kolluk yetkilerine sahiptir. Valiye tanınan kolluk yetkileri, genel kamu düzeni nitelemesi ve diğer düzen öğeleri sayılarak tanınmıştır. 10.6.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 11. maddesi incelendiğinde kolluk görevinin kapsamında kamu düzeni ile birlikte şunlar yer almaktadır.

- Suç işlenmesini önlemek,
- suç faillerinin bulunması
- kamu güveni/güvenliği
- kişilerin can ve mal emniyeti
- huzur
- kişi dokunulmazlığı
- tasarrufa müteallik emniyet,
- kamu esenliği
- Devlet ve memleket emniyet ve asayışı
- trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması

Devlet tüzelkişiliğinin (genel idarenin) kolluk görevlerini ve örgütünü düzenleyen 4.6.1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'nda İçişleri Bakanı'nın kolluk yetkileri kamu düzeni kavramı kullanılmadan düzenlenmiştir.

- umumi emniyet
- umumi asayiş
- içtimai intizam
- umumi intizam
- Devletin umumi emniyeti
- adli işlerle uğraşmak

Genel idarenin (devletin) güvenlik örgütünün görev ve yetkilerini düzenleyen 4.7.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu polisin görevlerini kamu düzeni ve diğer düzen oluşturu kavramlarla belirlemektedir. Genel idarenin güvenlik örgütü polisin yetkileri genel olarak belirlendikten sonra, bunları belirginleştiren görevler sıralanmıştır. Polisin genel yetkileri kamu düzeninin yanısıra şu kavramlarla belirlenmiştir.

asayışı amme, genel emniyet, kamu güvenliği
 şahıs emniyeti, Can, ırz veya mal emniyeti
 tasarruf emniyeti
 mesken masuniyeti.
 ammenin istirahatı
 Bir suç veya kabahatin işlenmesini önlemek,
 Suç delillerinin tesbiti veya suç faillerinin yakalanması

Polisin yasalarda geçen görevleri iki grupta toplanabilir:

Güvenlik : Suçun önlendiği ve faillerin yakalandığı durum: Bir suç veya kabahatin işlenmesini önlemek Suç delillerinin tesbiti veya suç faillerinin yakalanması. İçtimai intizam - asayışı amme, umumi asayiş - genel emniyet, kamu güvenliği, devlet ve memleket emniyet ve asayışı - kamu güvenliği

şahıs emniyeti, can, ırz veya mal emniyeti - kişi dokunulmazlığı
 mesken masuniyeti.
 tasarruf emniyeti

Esenlik : Huzur - kamu esenliği - umumi intizam - amme istirahatı

Dikkat edilirse yukarıda aktarılan yasal düzenlemelerde kamu düzeninin sağlık ögesi yer almamaktadır. Kamu düzeninin kamu sağlığı ögesi belediye zabıtasının ve sağlık bakanlığının görevleri arasında yer almaktadır.

Kolluk denildiğinde ilk akla gelen polise ilişkin yasalarda kamu düzeni sağlık ögesi dışarda bırakılarak düzenlenmiştir. Güvenlik örgütünün görevleri güvenlik ve esenlik ile sınırlıdır. Kamu düzeninin sağlık ögesi Belediye Kanunu'nda ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda yer alır.

Kamu sağlığının korunması sözkonusu olduğundan, çok sayıda insan nüfus yoğunlaşması içinde olduğu kentlerde (beldelerde) su, içme suyu, kanalizasyon, çöp, sokak temizliği, mezbaha, pazar yeri, işletmelerin denetimi vb. görevleri olan belediyelerin sağlayacakları düzenin temel ögesi sağlıktır. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile, genel idareye de kamu sağlığı konusunda kolluk yetkileri tanınmıştır. Özellikle salgın hastalıkların önlenmesi ve sona erdirilmesinde idarenin kolluk yetkileri bulunmaktadır.

24.4.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ise ülkenin sağlık koşullarını düzeltmek ve ilerletmek görevini devlet hizmeti olarak tanımlamıştır. Ayrıca toplumsal yardım (içtimai muavenet) de kamu sağlığı ile birlikte devletin görevleri arasındadır. Yasanın 1. maddesine göre, “Memleketin sıhhi şartlarını ıslah ve milletin sıhhatine zarar veren bütün hastalıklar veya sair muzır amillerle mücadele etmek ve müstakbel neslin sıhhatli olarak yetişmesini temin ve halkı tıbbi ve içtimai muavenete mazhar eylemek umumi Devlet hizmetlerindendir.”

Memleketin sıhhi şartları, milletin sıhhati ve müstakbel neslin sıhhati, kişilerin bireysel sağlık durumlarını değil kamu sağlığını anlatır. Kamu sağlığını korumak devlet hizmetlerindendir. Bu hizmetlerin büyük bölümü yararlandırıcı kamu hizmetleri biçiminde örgütlenir ve halka sunulurken bastırıcı hizmetler, kolluk etkinliğiyle düzenleme yapılması gerekir. Yasanın 4. maddesine göre, kamu sağlığı (umumi sıhhat) hizmetleri devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. “Doğrudan doğruya şehir ve kasabalar, köyler hıfzıssıhhasına veya tıbbi ve içtimai

muavenete mütaallik işlerin ifası belediyelere ve idarei hususiyelere ve sair mahalli idarelere tevdi edilir.” Devletin görevlerini bakanlık yerine getirir ve devlet yerel yönetimlerin sunacağı kamu sağlığı hizmetlerini de denetler. “Umumi sıhhat ve içtimai muavenet hizmetlerine ait Devlet vazai Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti tarafından ifa ve hususi idarelerle belediyelere ve sair mahalli idarelere bırakılan hizmetlerin sureti icrası murakabe olunur. Milli Müdafaa teşkilatına ait sıhhi işler müstesna olmak üzere bütün sıhhat ve içtimai muavenet işlerinin mercii ve murakıbu bu Vekalettir (m.1).”

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, belediyelerin kamu sağlığı konusundaki görevleri için zabıta talimatnamesi (günümüz için yönetmelik) yapılmasını öngörmüştür. Belediyelerin kamu sağlığı konusundaki görevleri kamu düzeninin parçası olarak kolluk (zabıta) işidir. Yasanın 266. maddesine göre, “Her şehir ve kasaba belediyesi bu kanunun mer'iyeti tarihinden itibaren bir sene zarfında o şehir veya kasabanın ihtiyaçlarına göre bu kanunun gösterdiği sıhhi hususlara ait bir zabıta talimatnamesi tertip eder. Bu nizamname, meskenlerin ihtiva etmeleri lazım gelen asgari müstemilatı, umumi ve müşterek ikametgahlardaki ikamet şeraitini, gıda maddeleri satılan veya sair temizliğe mütaallik işlerle iştilal edilen mahallerin, han, otel, misafirhane, eğlence mahalleriyle bütün umumi yerlerin sıhhi şartlarını ve umumiyetle şehrin sıhhat ve temizliğine taallük eden hususlara ait riayetleri lazım gelen kaideleri ihtiva eder.”

Belediyenin görevli olduğu alanlarda genel idarenin güvenlik örgütünün yanısıra belediye kolluğu olarak zabıta örgütlenmesi oluşturulmuştur. Kamu düzeninin, kamu sağlığı ögesi belediye zabıtasının görevleri arasında yer alır. 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine göre, “Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular./ Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır.”

Esenlik, huzur ve düzen sağlama görevleri, polisin görevleriyle aynı olmakla birlikte güvenliğini kapsamamaktadır. Belediye kolluğuna özgünlüğünü veren kamu düzeninin sağlık ögesidir. İmar düzeni de güvenlik ve sağlık bağlamı içinde yer alır.

Genel idarenin güvenlik örgütünün sağlayacağı kamu düzeni için sağlık tanımlanmadığı gibi belediye kolluğunun sağlayacağı kamu düzeni içinde de güvenlik tanımlanmamıştır.

Kamu düzeni, toplumsal çatışmalarla bağlantılı içeriklendirilir

Kamu düzeninin, toplumsal yapının temel çelişkilerle bölünmüş olduğu unutulmadan değerlendirilmesi gerekir.

Temel toplumsal çelişkilerin yarattığı gerilim durumlarında kamu düzeni, çatışan taraflardan biri lehine içeriklendirilir, üretim ve mübadele ilişkilerinin kurucu öğelerinin değerleri kamu düzeninin güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlık öğelerinin gereklerine dönüştürülerek korunur. Üretim araçlarının mülkiyeti ve mübadele ilişkilerinin sürdürülebilmesi üstün değerdir. Üretim araçları ve mübadele ilişkileri içinde geri ya da ikincil olanlar değil, sistemin taşıyıcısı olanlar öncelikle korunur. Köylülerin, inşaata taş üreten ocaklara karşı; tarımcıların kentli araçılara karşı çatışmasında; kendi hesabına çalışan tacirin büyük ticarete karşı çatışmasında ikinciler korunur. Toplumsal değişmeyi savunan öğrenci, sanatçı, aydın ve benzeri toplumsal kesimlerle tutucular ve gericilerin çatışmasında da ikinciler korunur. Üretim araçlarına sahip olmadığından yaşamını sürdürebilmek için emeğini satmak zorunda olanların işverenlere karşı çekişmesinde de elbette ikincilerin değerleri korunur. Bütün bu çatışmalarda ikinciler lehine koruma sağlayacak olan devlet aygıtına karşı çıkışların büyük bölümü de kamu düzeni bozukluğu olarak değerlendirilir.

Kamu düzeninin toplumsal çatışmalarla bağlantılı içerik kazanması ve kolluk etkinliğinin bu yönde yürütülmesi yine de hukuk dolayımında (hukuken) yansızdır, keyfi seçimler değil anayasadaki değerler arasında öncelik tanınanlar korunmaktadır. Çalışma hakkı değil, sözleşme özgürlüğü korunur örneğin; düşünce özgürlüğü değil, din ve vicdan özgürlüğü; örgütlenme ya da gösteri hakkı değil, dolaşma ve alışveriş özgürlüğü korunur. Kolluk amir ve memurlarının, mesleki/ideolojik değer yargılarından kaynaklanan kimi öznellikler dışında bütün bu seçimler ve yönelimler hukuk kurallarının nesnelliği içinde gerçekleştirilir. Çiftçiler, örneğin gübre fiyatlarındaki artışı başkente traktörleriyle gelerek protesto etmek istediklerinde, bütün kentlerde engellenirler. Tarımın, çiftçinin ve köylünün korunmasına ilişkin anayasal değerler karşısında kentin, üretime, ticarete ya da bürokrasiye dayalı düzenin bozulmaması için dolaşım özgürlüğü çıkarılır, nesnel olarak.

4.6.1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'na 1982 yılında eklenen maddeler kamu düzeninin ortak değerler dışında çıkan toplumsal yanların değerleriyle de belirlendiğinin göstergesidir. Ek Madde 12'ye göre, "İçişleri Bakanlığınca gerekli görülen il merkezlerinde emniyet müdürlüklerine, ilçelerde emniyet amirliklerine bağlı olarak emniyet teşkilatı bünyesinde, kadroları içinde özel timler de bulunan polis çevik kuvvet birimleri kurulur."

Çevik kuvvet ve özel tim birimleri, karakol polislerinden ayrı bir uzmanlık alanına sahiptir. Toplum kesimlerin, kamu alanında gerçekleşen protestolarında ve çatışmalarında bastırıcı görev yaparlar. Ek Madde 13'e göre, polis çevik kuvvet birimleri: a) Kanuna uygun toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin düzeninin ve güvenliğinin sağlanmasında, b) Kamu düzenini bozabilecek nitelikteki toplumsal hareketlerin meydana gelmesi muhtemel yerlerde önleyici tedbirlerin alınmasında ve bu yerlerde devriye hizmetlerinin yürütülmesinde, c) Grev ve lokavtlar sırasında işyerlerinin tahribe uğramasının veya işgalinin önüne geçilmesinde, d) Kanuna aykırı sokak ve meydan hareketlerinin önlenmesinde, e) Toplumsal olaylar, grev ve lokavtlar ile kanuna aykırı sokak veya meydan hareketlerinde toplumun veya kişilerin maddi ve manevi varlıklarının tecavüzlerden korunmasında, f) Diğer polis kuvvetlerinin yetersizliği halinde, her türlü tören veya gösterilerde gerekli güvenlik önlemlerinin alınmasında ve düzenin sağlanmasında, g) Özel timlerin yer almasını gerektirecek diğer operasyonların yapılmasında, h) Yukarıdaki bentlerde gösterilen durumlarda meydana gelen kanuna aykırı olayların gerekirse zor kullanarak etkisiz hale getirilmesinde kullanılmak üzere görevlendirilir."

Kamu düzeninin öğeleri, çok anlamlı ve çok işlevlidir.

Kamu düzeninin her bir ögesi, çok anlamlı ve işlevlidir. Öğeler çok anlamlı ve işlevli özellikleriyle çeşitli toplumsal etkinlik alanlarında kamu düzeninin koruması için kolluk yetkileri kullanılmasını sağlar. Ayrıca, değişik toplumsal alanlarındaki idari etkinliğin bir kolluk etkinliği olduğunu görmemizi sağlar. Örneğin güvenlik yalnızca can ve mal güvenliği anlamına gelmez, alım/satım ya da genel olarak sözleşme yapma güvenliği, muamele emniyeti olarak kamu düzeninin içindedir. Muamele emniyetiyle bağlantılı olarak sermaye piyasalarının güvenliği de korunur. Kentsel alanlarda yapılaşmanın güvenliği ve sağlığı da imar kolluğu etkinliğidir.

İmar kolluğu

İmar kolluğu belediyenin kolluk yetkileri içindedir. Özel idari kolluk değildir. Belediye kolluğu da özel idari kolluk değildir. Kamu düzeninin dirlik/esenlik ve sağlık öğelerinde yetkilidir. İmar kolluğu gibi konularda buna güvenlik de katılır.

İmar kolluğu. İdarenin sahip olduğu imar yetkisi, kentsel kamu düzenini sağlamak için kullandığı bir yetkidir. Kentsel alanda arazinin kullanım biçimleri, bu arazi üzerinde yerleşme alanları belirlenmesi, bunların gelişme ve büyüklüklerinin planlanması, yapı adalarının, yapı

yoğunluğunun, meydanların, yeşil alanların, ulaşım sistemlerinin ve benzerlerinin belirlenmesi imar yetkisidir.

Estetik kamu düzeninin ögesi değildir, açık yetkilendirme olmadıkça imar kolluğu kapsamına girmez. Estetik bozukluklar ilke olarak kamu düzenini bozmaz. O nedenle genel idari kolluk yetkilendirmeleri dışında bir özel olarak idari kolluk yetkilendirmesi gerekir.

Muamele emniyetinin bir boyutu olarak ekonomik düzen, piyasaların düzeni

Piyasaların denetimi de bir kolluk etkinliğidir. Anayasanın “Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi” başlıklı 167. maddesine göre, “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”

Devletin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlama için yapacağı etkinlik düzen sağlama hizmetinin bir parçasıdır.

Bir ülkede üretim ve mübadele ilişkilerinin düzen ve güven içinde yürütülmesi gerekir, örneğin kişiler aldıkları hisse senedinin veya dövizin sahte olmadığına güvenirler. Rekabetin korunması, bankacılık sisteminin ve sermaye piyasasının güvenliği, enerji gibi piyasalaştırılan kamu hizmeti alanlarının açıklığı vb. konuları, sözleşme (muamele) özgürlüğünün güvenliğini sağlar. Değişim değerinin hukuksal biçimlerini korumakla yetinen kullanım değerinin üretimde, mübadelede ve gereksinimlerin karşılanmasında (tüketimde) korumayan etkinliklerden *ekonomik kamu düzeni* oluşturulamaz. Değişim değerinin hukuksal biçimi olan *muamele emniyeti* genel kamu düzeninin güvenlik ögesinin içinde yer alır, ekonomik kamu düzeni yaratmaz. Üretim araçlarına, üretimde çalışma ilişkilerine, neler üretileceğine, üretilen malların dağıtımına, alım satımına ve toplumun beslenme öncelikli olarak temel gereksinimlerine yönelik olarak dıştan değil, içten bir düzenleme yapılması durumunda *ekonomik kamu düzeni* oluşturulabilir.

İnsanlık onuru

Olayın gerçekleştiği yerde ve eylemi yapan ya da eylemin yöneldiği kişide herhangi bir güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlık sorunu olmamasına karşın insanlık onuruna aykırı bir eylemin idari kolluk konusu olabilmesi için insanlık onurunun kamu düzeninin bir ögesi sayılması gerekir. Fransız hukukunda Danıştay’ın kararıyla insanlık onuru kamu düzeninin parçası sayılmıştır. Serbest girişim özgürlüğü ve çalışma hakkı kapsamında olan, kişi için güvenlik önlemlerinin alındığı, izleyicilerin para ödeyerek katıldığı cüce fırlatma gösterisi belediye başkanı tarafından insanlık onuruna aykırı olduğu gerekçesiyle yasaklanmış, Fransız Danıştay’ı yasaklamayı hukuka uygun bulmuştur. Bunun gibi, antisemit ve soykırım inkarcısı bir gösterici sanatçısının ırksal nefret üreten oyunu da insanlık onuruna aykırı olduğu için yasaklanmış, karar hukuk uygun bulunmuştur. Fransız hukukunda, insanlık onuru kamu düzeninin öğelerinden biri niteliği kazanmıştır.

Türk hukukunda, kamu düzeninin öğelerine ilişkin yasal dayanak bulunmadan yeni bir öğe eklenemez. İnsanlık onuruna aykırı eylemlerin, kamu düzeninin güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlık öğelerinden biri üzerinde dışa taşan bir etki doğurma olasılığı güçlü olduğundan bu öğeler bağlamında kolluk konusu yapılması gerekir.

İnsanlık onuruna aykırı bir davranış ya da etkinlik başlı başına kamu düzenini bozar diyebilmemiz için insanlık onurunu kamu düzeninin parçası yapmamız gerekir. İnsanlık onurunu korumaya yönelik bir özel kolluk olmaz. İnsanlık onuruna aykırı bir eylemin, kişinin güvenliğini ihlal etmesi durumunda kamu düzeni bozukluğu nedeniyle kolluk önlemi ya da karışması gerekebilir. Kişinin güvenliğini bozmayan insanlık onuruna aykırı bir eylem gerçekleştiği yerdeki kamu düzenini bozuyorsa gene kolluk konusu olur. İnsanlık onurunun, kamu düzeninin parçasını oluşturup

oluşturmadığı sorusu bu durumlar dışında ortaya çıkar. Kişinin ve kamunun güvenliğini tehlikeye atmayan insanlık onuruna aykırı bir eylem olabilirse salt insanlık onuruna aykırı olma kamu düzeni bozukluğu sayılabilir. Kişinin güvenliği, bedensel ve ruhsal bütünlüğü ile kavranabilir. İnsanlık onuru, kişinin bedeni değil, ruhsal bütünlüğünün içinde değerlendirilebilir, korunur.

İnsanlık onurunun korunması, yasal düzenlemelerde yer almaya başlamıştır. Örneğin, sinema filmlerinin ticari dolaşımı ve gösterimi kamu düzeni sınırı kolluk denetimine bağlıdır. Ülke içinde üretilen veya ithal edilen sinema filmlerinin ticari dolaşıma veya gösterime sunulmadan önce, gösterim ve iletim biçimleri dikkate alınarak kamu düzeni, genel ahlâk ile küçüklerin ve gençlerin ruh sağlığının korunması, insan onuruna uygunluk ve Anayasada öngörülen diğer ilkeler doğrultusunda denetlenmesi, değerlendirilmesi ve sınıflandırılması” yapılır(14.7.2004 tarih ve 5224 sayılı Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi Ve Sınıflandırılması İle Desteklenmesi Hakkında Kanun, m.3).”

İnsanın kendine karşı korunması

İnsanın kendi isteği dışında korunması ya da insanın kendine karşı korunması, kamu düzeninin güvenlik ögesinin içinde değerlendirilir. Trafikte emniyet kemeri zorunluluğu, kask zorunluluğu, kamuya açık işletmelerde ve işyerlerinde sigara içme yasağı kamu düzeni içinde bireyin korunmasıdır. Kamu alanında can güvenliğinin sağlanabilmesi için idarenin kolluk görevlerinin yanı sıra kişilere de yükümlülükler getirilmektedir. Kişinin kendi isteği dışında korunabilmesi için kişilere getirilecek yükümlülüklerin kolluk sınırlamalarına ilişkin temel ilkelere uygun olması gerekir. Ayrıca, kişiye getirilen yükümlülüğün kamu alanında yani bireyin toplumsal ilişkiye girdiği alanlardaki kamu güvenliği ile bağlantılı olması gerekir. Emniyet kemeri ve kask takılması, ölümlü trafik kazalarını azaltacaktır. Sigara içme sınırlamaları dumandan pasif etkilenmeleri engelleyecek ve sigara içilmesini baskılayacaktır.

Kamu düzeni, temel hakların sınırındır

Anayasada temel hak ve özgürlüklerin sınırları arasında yer alan kamu düzeni bu haklar yasalarda düzenlenir ve sınırlanırken de kullanılır ve genellikle değerlendirme yapma yetkisi idareye bırakılır. Örneğin, bir yabancının Türk vatandaşlığını kazanabilmesi için bu kişilerde “Millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak” koşulu aranır (29.5.2009 tarih ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, m.11, 12). Türk vatandaşı olmak için aranacak kamu düzeni bakımından engel bulunmaması koşulu, idari kollukça araştırılır.

Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nda kişisel verilerin “sanat, tarih, edebiyat veya bilimsel amaçlarla ya da ifade özgürlüğü kapsamında işlenmesi”ne izin verilmiştir. Ancak verileri işleme hakkı “kamu güvenliğini, kamu düzenini, ekonomik güvenliği” ihlal etmemek koşuluyla sınırlanmıştır (24.3.2016 tarih ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, m.28). Kişisel verilere ilişkin getirilen korumanın sınırı da “millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini veya ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak” idarece işlenmesi durumudur (m.28). Kişi hakkında güvenlik soruşturması yapıldığında da kişisel verilerin korunmasına ilişkin ilkelere uygun davranılması gerektiği kabul edilmiş ancak bu hakka da kamu düzeni sınırı getirilmiştir. 7.4.2021 tarih ve 7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu’nun 8. maddesine göre, kişi kendi hakkında toplanan verilere erişebilirse de “millî savunma, millî güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni ve ekonomik güvenlik ile ilgili istihbarat faaliyetleri kapsamında elde edilen bilgiler kişiye verilemez.”

Çalışma hakkına ilişkin kamu düzeni sınırlandırması örneği bulunmaktadır. 11.11.1983 tarih ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu’nun 56/B maddesine göre “kurumun yayın mecralarından yararlanarak, Devletin iç veya dış güvenliği ile kamu düzenini bozacak nitelikte yayın yapmak veya yapılmasına sebep olmak”, işten çıkartma nedenidir.

Anayasanın 28. maddesiyle uyumlu biçimde 9.6.2004 tarih ve 5187 sayılı Basın Kanunu da “Basın özgürdür. Bu özgürlük; bilgi edinme, yayma, eleştirme, yorumlama ve eser yaratma haklarını içerir (m.3).” kuralını getirmiştir. Toplum ahlakı, kamu düzeni ve güvenliği, diğer sınırlamaların yanısıra bu hakkın sınırı olarak belirlenmiştir. Kamu düzeninin, öğelerini oluşturan toplum ahlakı ve güvenlik konusunda getirilmiş olan sınırlamaları, basın savcılığı ve kolluk örgütü uygulayacaktır. Basının etkinliklerini izleyen ayrı basın savcılığı bulunmaktadır.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı da kamu düzeni bağlamında yer alır. Toplantı ve gösteri yürüyüşü ilke olarak her yerde yapılabilir Ancak toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin kamu düzenini ve genel asayiş bozmaması, yurttaşların günlük yaşamını aşırı ve katlanılamaz derecede zorlaştırmaması için vali ve kaymakamlar yer ve yol belirleyebilir (6.10.1983 tarih ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, m.6). Kamu düzeninin korunması için toplantı idarece ertelenebilir. Vali ya da kaymakam millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla belirli bir toplantıyı bir ayı aşmamak üzere erteleyebilir ya da suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcutsa yasaklayabilir (m.17).

Kamu düzeni, özel mülkiyet ve girişim özgürlüğünün (kapitalist üretim biçiminin) sınırıdır.

Kamu düzeni mülkiyet hakkının sınırıdır

Kamu düzeninin bozulması ya da bozulma tehlikesi bulunan durumlarda malikin yetkileri sınırlanarak ve idareye müdahalede bulunma yetkileri tanınarak mülkiyet hakkı sınırlanmaktadır. Yasalarda idareye tanınan imar yetkilerinin büyük bölümü kolluk niteliğindedir. İmar planları, taşınmaz mülkiyetindeki kullanma ve yararlanma yetkilerini sınırlar.

İmar dışında mülkiyet hakkına kamu düzeni sınırı getiren düzenlemeler de bulunmaktadır. Örneğin, “Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerlerde; planlama ya da altyapı hizmetleri yetersiz olan veya imar mevzuatına aykırı yapılaşma bulunan yahut yapı ya da altyapısı hasarlı olan alanlar Cumhurbaşkanınca riskli alan olarak kararlaştırılabilir (16.5.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, Ek Madde 1).”

Özel mülkiyette bulunan bir mal kültür ve tabiat varlığı niteliği taşıyorsa sınırlamalara bağlıdır. Kamu düzeni, özel mülkiyette bulunan kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin ek sınırlama getirmektedir. “Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da doğal afet yaşanan yerlerde özel mülkiyette bulunan korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının onarımı ile restorasyonuna yönelik proje ve uygulama işleri maliklerinin ve diğer ilgililerin muvafakati aranmaksızın ve bedelsiz olarak Bakanlık tarafından gerçekleştirilebilir (21.7.1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Ek madde 6).”

Fikri mülkiyet hakkına ilişkin kamu düzeni sınırlaması da bulunmaktadır. Fikir ve sanat eserlerinin kamu düzeni, eğitim-öğretim, bilimsel araştırma veya haber amacıyla ve kazanç amacı güdülmeksizin icra edilmesi ve kamuya arzı durumunda hak sahibinin yazılı izni gerekli değildir (5.12.1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir Ve Sanat Eserleri Kanunu, m.80).

Dışalım ile ülkeye getirilen bir mal, gümrükçe onaylanmış konularda serbestçe kullanılabilir. Ancak “Cumhurbaşkanı; kamu ahlakı, kamu düzeni, kamu güvenliği, insan, hayvan ve bitki sağlık ve hayatlarının korunması, sanatsal, tarihi veya arkeolojik değeri olan ulusal hazinelerin korunması, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması gerekçeleri ile eşyanın gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma tabi tutulmasına yasaklama veya kısıtlamalar koyabilir (27.10.1999 tarih ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu, m.55).”

Özel girişim özgürlüğü, kamu düzenini bozacak nitelikte olamaz, olursa idarece engellenir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu millî güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlık gereklerinden kaynaklanan sebeplerin tespiti hâlinde, şirketlerin posta sektöründe faaliyete geçmelerini veya posta hizmeti sağlamalarını engelleyebilir (9.5.2013 tarih ve 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu, m.9).” Posta hizmeti satacak özel girişimcilere “Millî güvenlik ile kamu düzeni gereklerine ve acil durum ihtiyaçlarına öncelik vermek” yükümlülüğü de getirilmiştir (m.12).”

İnternet ortamında yapılan yayınların bir bölümü ticari nitelik taşımazken büyük bölümü ticari girişim niteliğindedir. Ayrıca, gerek bireysel düşünce açıklamaları ve gerekse ticari yayınlar, hizmet sağlayıcılardan alınan alanlardan gerçekleştirilmektedir. Bu etkinliklerin kamu düzenini bozmadan gerçekleştirilmesi gerektiği kurala bağlanması, kamu düzeninin bozulması durumunda idareye kolluk yetkisi tanınmıştır. “Yaşam hakkı ile kişilerin can ve mal güvenliğinin korunması, millî güvenlik ve kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi veya genel sağlığın korunması sebeplerinden bir veya bir kaçına bağlı olarak hâkim veya gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde, Cumhurbaşkanlığı veya millî güvenlik ve kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi veya genel sağlığın korunması ile ilgili bakanlıkların talebi üzerine Başkan tarafından internet ortamında yer alan yayınlara ilgili olarak içeriğin çıkarılması ve/veya erişimin engellenmesi kararı verilebilir (4.5.2007 tarih ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi Ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun, Madde 8/A).” Kamu düzeninin özel alanlarda özel olarak korunuyor olması, genel idari kolluğun yanısıra özel idari kolluk örgütü oluşturulmuş olduğunu da gösterebilir. Örnekte makamları ve personeli, genel idari kolluktan ayrı bir özel internet kolluğu oluşturulduğu görülmektedir.

Sinema filmlerinin ticari dolaşımı ve gösterimi kamu düzeni sınırı kolluk denetimine bağlıdır. “Ülke içinde üretilen veya ithal edilen sinema filmlerinin ticari dolaşıma veya gösterime sunulmadan önce, gösterim ve iletim biçimleri dikkate alınarak kamu düzeni, genel ahlâk ile küçüklerin ve gençlerin ruh sağlığının korunması, insan onuruna uygunluk ve Anayasada öngörülen diğer ilkeler doğrultusunda denetlenmesi, değerlendirilmesi ve sınıflandırılması” yapılır (14.7.2004 tarih ve 5224 sayılı Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi Ve Sınıflandırılması İle Desteklenmesi Hakkında Kanun, m.3). Bunun için bir Değerlendirme ve Sınıflandırma Kurulu oluşturulmuştur (m.4).

15.2.2011 tarih ve 6112 Radyo ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunu’na göre de “kamu düzeni bozucu nitelikte olan girişimler için medya kuruluşu kurma lisansı verilmez (m.19).” ve “Medya kuruluşlarının logo ve çağrı işaretleri, kamu düzeni ve genel ahlaka aykırı olamaz (m.21).”

Kamu düzeni, tüzelkişililerin etkinliğinin de sınırındır.

Odaların hukuksal varlığına ancak mahkeme kararıyla son verilebilir. Bununla birlikte, kamu düzenini bozan etkinlikleri nedeniyle idareye odaların işleyişini durdurma yetkisi verilmiştir. 18.5.2004 tarih ve 5174 sayılı Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 94. maddesine göre, “Millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde, gecikmede sakınca varsa, oda ve borsalarda vali, Birlikte Cumhurbaşkanı, organların faaliyetten men edilmesine karar verebilir ve bu durumu Bakanlığa bildirir. Faaliyetten men kararı, yirmidört saat içerisinde yetkili hâkimin onayına sunulur; hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar. Aksi takdirde, bu idarî karar kendiliğinden ortadan kalkar.” Benzer düzenlemeler odalara ilişkin yasaların büyük bölümünde yer almaktadır.

Kamu düzeni, idarenin uyacağı yöntem kurallarına sınırlama getirilmesini gerektirebilir.

Kamu düzeninin gerekleri, idarenin uymakla yükümlü olduğu kurallara idarece ayrık getirilmesinin dayanağı olabilir. Bunun için açık yasal yetkilendirme gerekir. Örneğin, idarenin uygulayacağı kuralların yöneldiği kişilerin bunları bilmeleri gerekir. Kuralkoyucu işlemler yayımlanarak duyurulur. Kamu düzeninin bozulma tehlikesi olan durumlarda kuralkoyucu işlemlerin yayımlanması sınırlanabilmektedir. Örneğin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu'nun düzenleyici kararlarından “yayımlanması ülke ekonomisi ve kamu düzeni açısından sakıncalı olan denetleyici nitelikteki kararların yayımlanmamasına karar verebilir (19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, m.87).” Benzer düzenleme, 6.12.2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda da yer almaktadır. “Kurul Karar Organı, yayımlanması ülke ekonomisi ve kamu düzeni açısından sakıncalı görülenler dışındaki kararlarını internet ortamı başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurur (m.123).”

Kamu düzeni özel hukukun sınırır

Kamu düzeni, özel hukukun diğer bir anlatımla bireyler arasındaki eşit ve özgür ilişkilerin hukuksal biçimi olan ortak hukukun sınırır.

Kişiler, kamu düzenine aykırı hukuksal biçimler kullanamazlar, hukuksal sonuçlar yaratamazlar. Kişinin hukuksal varlığı, mülkiyeti, eşitliği (eşit irade değeri) ve özgürlüğü (sözleşme serbestisi) sözleşmeyle ortadan kaldırılamaz; hukuksal kuruluşun gerçekleşebilmesi için korunması gereken bu koyutlar (aksiyomlar) kamu düzeninin özel hukuktaki başlangıcıdır. Ayrıca kamu düzeni, ceza düzeni, disiplin düzeni, etik düzen vb. düzenlerin özel hukuka getirdiği sınırlar genel olarak kamu düzeni olarak adlandırılır. 11.1.2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun “Sözleşme özgürlüğü” başlıklı 26. maddesine göre, “Taraflar, bir sözleşmenin içeriğini kanunda öngörülen sınırlar içinde özgürce belirleyebilirler.” “Kesin hükümsüzlük” başlıklı 27. maddede sözleşme özgürlüğünün sınırları kurala bağlanmıştır. Buna göre “Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür.”

İdari kollukla korunan genel ahlak, özel hukukun sınırı olarak kamu düzeninden ayrı bir ölçü olarak kurala bağlanmıştır.

12.1.2011 tarih ve 6101 Türk Borçlar Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun 2. maddesi ile özel hukuka getirilmiş olan kamu düzeni ve genel ahlak sınırının zaman içindeki etkisi genişletilmiştir. “Türk Borçlar Kanununun kamu düzenine ve genel ahlâka ilişkin kuralları, gerçekleştikleri tarihe bakılmaksızın, bütün fiil ve işlemlere uygulanır.” Cumhuriyet öncesi hukuktan gelen sözleşmelerin hukuksal etkisini sürdürebilmesi için kamu düzeni ve genel ahlaka uygun olmaları gerekir.

Medeni Kanun'da özel hukuk ilişki ve kurumlarının kamu düzeni sınırı yalnızca hapis hakkı maddesinde yer almakla birlikte Türk Medenî Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunda bu sınıra yer verilmiştir. Türk Medeni Kanunu'nun 950. maddesine göre “Alacaklı, borçluya ait olup onun rızasıyla ziyedi bulunduğu taşınırı veya kıymetli evrakı, borcun muaccel olması ve niteliği itibarıyla bu eşyanın alacak ile bağlantısı bulunması hâlinde, borç ödeninceye kadar hapsedebilir.” Ancak 951. maddeye göre, “Alacaklının üstlendiği yükümlülükle veya borçlunun teslim sırasında ya da daha önce verdiği talimatla veya kamu düzeniyle bağdaşmayan hâllerde de hapis hakkı kullanılamaz.” Malın alacaklıca alıkonulmasının bağdaşmayacağı kamu düzeni, kolluk konusu olan kamu düzenidir. Taşınır malın ya da kıymetli evrakın alıkonulması güvenlik sorunu, sağlık sorunu ya da dirlik/esenlik sorunu yaratıyor olabilir.

Kamu düzeni, Medeni Kanununun düzenlediği tüm özel hukuk kurumları için de genel ahlakla birlikte sınırı oluşturur. Kamu düzeni ve genel ahlak sözleşme ve borç ilişkilerinin sınırı olduğu

gibi kişi, aile, miras, eşya vb. kurumlarının kullanılmasında özel hukukun sınırındır. 3.12.2001 tarih ve 4722 sayılı Türk Medenî Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un "Kamu düzeni ve genel ahlâk" başlıklı 2. maddesine göre, "Türk Medenî Kanununun kamu düzeni ve genel ahlâkı bağlamaya yönelik kuralları, haklarında ayırık bir hüküm bulunmayan bütün olaylara uygulanır. Bu bakımdan, eski hukukun Türk Medenî Kanununa göre kamu düzeni ve genel ahlâka aykırı olan kuralları, bu Kanun yürürlüğe girdikten sonra hiçbir suretle uygulanmaz."

Ceza yasalarının suç saydığı eylemlerin, başka anlatımla, hürriyeti bağlayıcı ya da adli para cezalarıyla yaptırıma bağlanan davranışların yapılmasını konu edinen sözleşmeler kamu düzenine aykırıdır, kesin olarak hükümsüzdür. Bununla birlikte, idari kollukla korunmakta olan kamu düzeninin güvenlik, dirlik, sağlık ve esenlik öğelerinden birine aykırı olan sözleşme özel hukukun sınırı olan kamu düzenine aykırı ve kesin olarak hükümsüz olmayabilir. Kamu düzeni bozukluğunun aynı zamanda suç oluşturması durumunda, bunu elde etmek isteyen sözleşmeler hükümsüz olabilecektir.

Özel hukuk ilişkilerine Türk mahkemelerinde yabancı devletlerin kurallarının uygulanması ya da yabancı devletlerde verilen hakem ya da mahkeme kararlarının Türk hukukuna aktarılması gereken durumlarda da kamu düzeni özel hukukun sınırını oluşturur. Örneğin yabancı ülke adli veya idarî makamlarınca verilen boşanma kararlarının nüfus kütüğüne tescil edilebilmesi için Türk kamu düzenine açıkça aykırı bulunmaması gerekir (25.4.2006 tarih ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu, m.27/A).

Boşanma örneği dışında, genel olarak yabancı özel hukukun Türkiye'de uygulanabilmesi için kamu düzeni temel sınırdır. Türk hukukunun Anayasa tarafından kurulan temel yapısına ve korunan temel değerlerine aykırılık kamu düzenine aykırılıktır. Hukuksal nitelime gerektiren bu durum dışında, uygulanması durumunda güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlık konularından fiilen bozucu sonuç doğurması da kamu düzenine aykırılıktır.

27.11.2007 tarih ve 5718 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun 5. maddesine göre, "Yetkili yabancı hukukun belirli bir olaya uygulanan hükmünün Türk kamu düzenine açıkça aykırı olması hâlinde, bu hüküm uygulanmaz; gerekli görülen hâllerde, Türk hukuku uygulanır."

Bunun gibi "Yabancı mahkemelerden hukuk davalarına ilişkin olarak verilmiş ve o devlet kanunlarına göre kesinleşmiş bulunan ilâmların Türkiye'de icra olunabilmesi yetkili Türk mahkemesi tarafından tenfiz kararı verilmesine bağlıdır." Yetkili Türk mahkemesinin yabancı mahkemelerden verilen kararın tenfizine karar verebilmesi için "Hükmün kamu düzenine açıkça aykırı bulunmaması" gerekir (m.50). Hakem kararları için kamu düzenine genel ahlak da eklenmiştir. Hakem kararı genel ahlâka veya kamu düzenine aykırı ise mahkeme yabancı hakem kararının tenfizi istemini reddeder (m.62).

Milletlerarası tahkim yolunda verilmiş olan kararlara karşı Türk yargı sisteminde iptal davası açılabilir. Kamu düzenine aykırı olan tahkim kararı Bölge Adliye Mahkemesi'nce iptal edilir (21.6.2001 tarih ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu, m.15).

22.12.2016 tarih ve 6769 sayılı Sınai Mülkiyet Kanunu'na göre, kamu düzenine veya genel ahlaka aykırı işaretler marka ve coğrafi işaret olarak tescil edilemez (m.5, m.35). Kamu düzenine veya genel ahlaka aykırı olan buluşlara patent verilmez (m.82). Patent konusu olan buluş yasalara, genel ahlaka, kamu düzenine veya genel sağlığa zarar verecek şekilde kullanılamaz (m.85). Ticaret siciline yapılacak tescillerde kamu düzenine aykırı olmama koşulu aranır (13.1.2011 tarih ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, m.32). Ticaret unvanlarının da kamu düzenine aykırı olmaması gerekir (m.46).

Kamu düzenine aykırı etkinlikte bulunmak ticari şirketleri hakkında idarece fesih davası açılmasını gerektirir. “Kamu düzenine ... aykırı işlemlerde veya bu yönde hazırlıklarda ... bulunduğu belirlenen ticaret şirketleri hakkında Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca, bu tür işlem, hazırlık veya faaliyetlerin öğrenilmesinden itibaren bir yıl içinde fesih davası açılabilir (m.210).”

Sigorta ilişkisinin sınırı da kamu düzenidir. “Sigorta ettirenin veya sigortalının, kanunun emredici hükümlerine, ahlâka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı bir fiilden doğabilecek bir zararını teminat altına almak amacıyla sigorta yapılamaz (m.1404).”

Rekabet ortamı içinde gerçekleştirilen serbest ticaretin sınırı da kamu düzenidir. Örneğin, elektronik haberleşme hizmeti satışının “serbest ve etkin rekabet ortamı”nda yapılması kabul edilmiş aynı zaman da bu ticaret sırasında “millî güvenlik ile kamu düzeni gereklerine ve acil durum ihtiyaçlarına öncelik verilmesi” de öngörülmüştür (5.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, m.4).” Öyle ki, “kamu düzeninin korunması amacıyla” işletmecinin faaliyeti geçici olarak durdurulabilir (m.60).

Ticari işlerde reklamların sınırı da kamu düzenidir. 7.11.2013 tarih ve 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un 61. maddesine göre “ticari reklamların ... genel ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına uygun, doğru ve dürüst olmaları esastır.”

Yabancıların Türkiye’de çalışma izni alabilmesinin sınırı da kamu düzenidir. 28.7.2016 tarih ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu’na göre, “kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye’de çalışmasında sakınca görülen” yabancılara ilişkin olan çalışma izin başvuruları reddedilir, verilmiş olanlar iptal edilir (m.9, m.10).

Özel hukukun sınırı olarak kamu düzeni, hem anayasanın koruduğu temel değerlere ve temel kuruluşu anlatır ve bireyler bunu değiştiremez hem de kolluğun koruduğu güvenlik, dirlik/esenlik ve sağlıktaki düzenliliği anlatır, bireyler bunları bozucu hukuksal ilişki kuramazlar.

IV. KOLLUK ÖRGÜTLENMESİ ve YETKİLERİ

A. KOLLUK İLKELERİ

Serbestlik, bildirim ve izin

Kolluk faaliyetinin yer aldığı bağlam kişilerin hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının kamu düzenini bozmayacak şekilde düzenlenmesidir. Kamu düzeninin bozulmaması için hakların kullanılmasında çeşitli düzenekler geliştirilmiştir. Kişilerin kimi haklarını (özgürlüklerini) kullanabilmek için idareye bildirimde bulunmaları koşulu getirilmiş olabilir. Buna *bildirim yöntemi* denilir. Bazı haklar için de *izin koşulu* getirilmiştir ancak idareden izin alındığında kullanılabilir. İzinle düzenleme ve bildirimle düzenleme dışında kalan hak ve özgürlükler için *serbestlik ilkesi* geçerlidir. Kullanımı için idareden izin alınması ya da idareye bildirimde bulunulması gerekmeyen, serbest olan hak ve özgürlüklerin kamu düzeninde olumsuz sonuçları için *düzeltilici sistem* geçerlidir. Bir temel hak ve özgürlük kullanılırken idare kamu düzeninin bozulmasını engelleyici önlemlere başvurur, bozulma durumunda buna engel olmaya çalışır ve bozanlara müdahale eder.

Temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesi ve sınırlandırılmasında kullanılan yöntemler serbestlik/düzeltilme, bildirim ve izin sisteminden biri içinde değerlendirilebilir. Anayasanın temel hak ve özgürlüklere ilişkin maddelerindeki düzenlemeler bu üç düzenekten birini oluşturur.

Yasalılık, ölçülülük, öze dokunamazlık

Kolluk hizmetleri üretilirken idare kişiler veya nesneler üzerinde zor kullanır; mahkeme kararı gerekmeksizin idari yaptırımlar uygulayabilir. İdarenin güç ve zor kullanma ayrıcalığını düzenleyen temel ilkeler vardır. Kamu düzeni gereksinimi, idarenin zor kullanma yetkisi ve insan

hakları arasında bir denge kurulması amaçlanmaktadır. Kolluğun temel ilkeleri Anayasanın “Temel Hak ve Ödevler”e ilişkin “Genel Hükümler”ini düzenleyen maddelerinde ve bunlar içinde de özel olarak 13.maddesinde kurala bağlanmıştır.

Anayasanın “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlıklı 13. maddesine göre,

Madde 13 – Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin ilkeler, kolluk hizmetinin yerine getirilmesine aktarılır:

1. Kolluk etkinliği mutlaka yasaya dayanacak (Münhasır yasallık: yasa idareye sınırlayıcı kural koyma yetkisi tanıyamaz ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sınırlama getirilemez). Kişinin rızasından (onamından) temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran kolluk yetkisi türetilemez. “Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir (m.12).
2. Kolluğun sınırlayıcı etkinliği ancak anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen nedenlere dayanabilecek. (İlgili maddesinde sınırlama nedeni bulunmayan bir hakka ilişkin kolluk etkinliği Anayasanın “genel esaslarından” ve diğer maddelerdeki nedenlere dayanan kamu düzeni gerekleriyle dolaylı sınırlayıcı etki doğurabilir.)
3. Kolluk etkinliği Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine aykırı olmayacak.
4. Kolluk etkinliğinde hakkın özüne dokunulmayacak. (Sınırlamalarla kullanılamaz duruma getirilemez, kullanılması durumunda elde edilmek istenen hukuksal yararı engelleyecek denli sınırlanamaz.)
5. Kolluk etkinliği ölçülülük ilkesine aykırı olmayacak (Ancak zorunlu durumlarda, uygun/elverişli araçlarla ve kademeli/orantılı kolluk etkinliğinde bulunulacak).

Amacı dışında kolluk yetkisi kullanılamaz.

Kamu düzenini korumak amacı dışında kolluk yetkisi kullanılamaz. Kolluğun genel amacı dışında her bir kolluk önleminin, yetkinin verilmiş amacına uygun kullanılması gerekir. Örneğin belediyeler kimi işyerleri üzerinde ruhsat vererek ve ruhsatları kaldırarak kolluk yetkisi kullanırlar. Belediye bu yetkisini, Türkçenin korunması için kullanamaz. Türkçenin korunması ile kentsel kamu düzenini, ticari işletmeleri denetleyerek koruma arasında yeterli bir ilgi yoktur.

İdare, gelir sağlamak için kolluk yetkisi kullanamaz. Kamu düzenini korumak için verilen yetkiler idareye gelir sağlamak amacıyla kullanılamaz. Varsayımsal bir örnek olarak evi soyulan bir kişi karakola şikayet için geldiğinde kendisine “suç bildirim formu” satılamaz.

Kolluk yetkilerinin başka amaçlarla kullanılması yetki saptırması şeklinde hukuka aykırılık oluşturur.

Polis, kamu düzenini sağlamak dışında kamu hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırmak için de kullanılamaz.

Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’nun 4. maddesine göre, “Polis hiç bir suretle vazifesinden başka bir işte kullanılamaz.”

Kolluk hizmetinden yararlanma para ödeme koşuluna bağlanamaz.

Kolluk hizmetlerinden yararlanma para ödeme koşuluna bağlanamaz. Parasız yararlanılır (meccani). Kolluk hizmetlerinden yararlanmanın para ödeme koşuluna bağlanabilmesi için isteme

bağlı olan ve olağan kolluk önlemlerini aşan bir kolluk hizmeti sunulması gerekir. Büyük konserler ve futbol karşılaşmalarında alınan ek önlemler paralıdır.

Kolluk yetkilerinin zaman ve yer sınırlamaları

Olağanüstü haller, hem kolluk yetkilerinin genişlediği hem de pek çok kamu hizmetinin üretilip sunulmasında, kolluk benzeri usullerin devreye sokulduğu bir hukuki rejimdir.

Olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanımı durdurulabilir ya da anayasadaki güvenceleri askıya alınabilir. “Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir (m.15).”

Bununla birlikte “savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz (m.15).”

Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması ya da güvencelerinin askıya alınması kolluk yetkilerinin genişlemesi anlamına gelir. Kolluk yetkisinin genişlemesinin en belirgin örneği, gözaltı sürelerinin uzamasıdır.

Mekan kamuya kapandığı ölçüde, kolluk yetkisi daralır. Evde (konutta) kolluk yetkisi daralır. Polis konutta nöbet tutmaz, konutta örneğin arama hakim kararı ile olur PVSK m.20. Kamuya açık mekanlarda kolluk birimlerinin yetkileri daha geniştir. Anayasadaki temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemeler ile yasalarda kolluk örgütlenmesine verilen yetkiler incelendiğinde kişinin özel alanına ilişkin yetkilerin sınırlı olduğu, buralara kolluk karışmasının genellikle yargıç kararına bağlandığı görülür.

Geceleri, toplumsal denetim zayıfladığından kolluk yetkileri genişler.

Yetkilerin genişlemesi ya da daralması, yasadaki yetkilerin artması ya da azalması anlamına gelmez. Kolluk örgütlenmesine verilmiş olan yetkiler gece oldu diye genişlemez. Kolluk örgütlerini hizmetlerini yer ve zamanın özelliklerine göre örgütleyip üretirler. Örneğin, geceleri daha çok devriye gezerler, gündüz kuşku sayılmayabilecek davranışları geceleri kuşku görüp müdahale edebilirler.

Kolluk yetkilerinin yarışması ve çatışması

Fransızlarda içişleri bakanı tüm ülkede belediye başkanları da kendi alanlarında kamu düzenini sağlamak için her türlü kolluk kararı almakla genel yetkilidir, yasal olarak ayrıca yetkilendirilmesine gerek yoktur. Genel idarenin tüm ülke için aldığı kolluk kararı ile yerel yönetimlerin kolluk kararları arasında çatışma olabilir. Bu çatışmayı çözmek için Fransızlar, belediye başkanlarının genel idarenin koyduğu kolluk sınırlamalarından daha ağır sınırlamalar getirebileceğini ancak onları hafifletemeyeceğini kabul etmiştir. Kolluk yetkilerinin çatışmasında, yakın olanın daha kısıtlayıcı kararlar alabilmesi ilkesi geçerlidir.

Kollukta yakın olan makamların daha kısıtlayıcı kararlar alabileceği ilkesi Türk hukuku ile uyumlu değildir. Tüm kolluk önlemleri için yasallık ve hatta münhasır yasallık geçerlidir. Kolluk makamları özel olarak yetkilendirilmedikleri sonuçları doğuramazlar. Ayrıca temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında ölçülülük kuralı da kolluk yetkilerinin yarışmasında daha kısıtlayıcı olan önlemin uygulanmasını engelleyebilir.

Her iki kolluk makamının da aynı konuda yetkili olduğu ve aralarında işbölümü olsa da hiyerarşi bulunmadığı durumlarda gerek kural koyma ve gerekse tekil duruma uygulama konusunda bir yetki çatışması çıkarsa hizmete/olaya yakın olanın kuralı ya da kararı uygulanır.

B. Kolluk yetkileri

İdari kolluk ve adli kolluk yetkileri

Kamu düzeninin bozulmasını engellemek, suç oluşturmayan düzen bozukluklarını düzeltmek için yapılan idari kolluk etkinliği kişilerin temel hak ve özgürlüklerine yönelik eylem ve işlemlerden oluşur. İdari kolluk önlemlerinin önemli bir bölümü yasaların öngördüğü ve yargı kararına gerek olmadan idarece uygulanabilecek temel hak ve özgürlük sınırlamalarıdır diğerleri ise sınırlama düzeyine gelmeyen ya da onun sınırında bulunan sürtüşmelerdir. Her türlü idari kolluk önleminde belirgin yasal dayanak bulunmak zorundadır, ancak adli kolluk önlemlerinden farklı olarak yargı kararı gerekmez ya da yargıya sunulması, ulaştırılması gerekmez. Kamu düzenini bozan olaylarda suç kuşkusu bulunduğu durumlarda adli kolluk etkinliği ancak suç kuşkulusuna ya da delillerine yönelik kolluk müdahalesinde bulunulacaksa başlar. Savcılığın bir suç dolayısıyla yürüttüğü soruşturma sırasında idarenin yaptığı kolluk etkinliği ya da ceza yargılamasında alınan kararların uygulanması için gerçekleştirilen etkinlik ise ilke olarak adli kolluk etkinliğidir. Adli kolluk etkinliği, kişinin bedenine, hareket özgürlüğüne (kişi özgürlüğüne), konutuna, haberleşmesine, mülkiyetine vb. yönelik güç kullanılmasıdır. Bu hak ve özgürlükler, büyük çoğunlukla negatif statü haklarını oluşturur ve anayasada kişinin hak ve ödevleri başlığı altında düzenlenmiş; sınırlanmaları yetkisinin yasalarla idareye bırakılabileceği kabul edilmemiş, yargı güvencesi getirilmiştir. İdarenin kişinin bedenine, mülkiyetine, konutuna, haberleşmesine vb. şiddet ve zor uygulayabilmesi ancak yargı kararıyla ya da derhal yargıya eriştiğiyle olanaklıdır.

Kamu düzenini sağlamak için alınan önlemlerden hangilerinin kişinin hak ve özgürlüğü ile sürtüşme sınırını aşarak onu sınırladığını ve dolayısıyla adli kolluk sayılması gerektiğini yasal tanımlama belirleyebilirse de idari önlemlerin idarece kullanılma biçimi hak ve özgürlüğü sınırlama derecesine gelebilir. Bu durumda iki olasılık ortaya çıkar yasanın verdiği yetki, idarece hukuka aykırı biçimde kullanılmaktadır ya da yasanın yargıç kararı gerektirmeden ya da yargıya erişirme zorunluluğu getirmeden idareye bu yetkiyi vermesi anayasaya aykırıdır.

İdari kolluk kamu düzenini korumak için alınan idari önlemlerden oluşur. Kamu düzenini korumak için alınan idari önlemlerin büyük bölümü tek bir kişiye yönelik değildir ve özgürlükle sürtüşme/sınırlama düzeyine erişmemiştir. Kolluk görevlilerinin (polis, jandarma, zabıta bekçi, korucu, özel güvenlik, orman koruma görevlisinin) kamu alanlarında görünür olması, çevreyi izlemesi en etkili ve genel idari kolluk etkinliğidir. İdari kolluk önlemlerinin bir bölümü ise kişiye yönelir. Şikayet üzerine polisin ya da zabitanın evin kapısına gelmesi, sokakta gezen kişiye kimlik sorulması, üstünün aranması, arabaların durdurulup ehliyet, ruhsat, kimlik sorulması arama yapılması, maça gidenlerin üstlerinin aranması, metal paralarının alınması, merkezi sınavlara giren öğrencilere de aynı uygulamanın yapılması vb. İdari kolluk önlemlerinin tek tek kişilere yönelik olması durumunda kolluk önlemi, kişi özgürlüğünü sınırlamaya başlar ve yargı kararı olmadan yapıldığı için hukuka aykırı olur. Örneğin bir durdurma ve kimlik sorma, aynı yerde ve yaklaşık olarak belirgin bir topluluk üzerinde yapılyorsa aynı kişinin evine ya da işine giderken çok kere bu önleme maruz kalması sözkonusu olacaktır.

İdari kolluk önlemlerine şunlar örnek verilebilir. Kimlik sorma, üst/araç araması ve durdurma, kamu düzeninin korunması ile suç kuşkusu arasında yani idari kolluk ile adli kolluk sınırında yer alan kolluk önlemleridir.

- Devriye gezme, sivil polisin devriye gezmesi
- Kamuya açık eğlence ve dinlenme yerlerini denetleme
- Kamuya açık alanlarda ahlaka aykırı davranışları, sarkıntılık edenleri vb. engelleme.
- Şikayetleri/ihbarları dinleme ve olay yerine gitme
- İmdat isteyeneye yardım
- Nöbet tutma

- Yakın koruma
- Çevik kuvvet polisinin görevlendirilmesi
- Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin çevresinde önlem alma. Alanda sivil polis görevlendirme.
- Trafik polisinin trafiği düzenlemesi, hız denetimi yapması
- Duyarlı kapdan geçirme.
- Zor kullanma
- Silah kullanma
- KİMLİK SORMA (uygulamada GBT taraması adıyla da yapılmaktadır)
- ÜST VE ARAÇ ARAMASI
- DURDURMA
- YAKALAMA
- İDARİ GÖZALTI

Kamuya açık dinlenme ve eğlence yerlerini denetlemek

Kamuya (genele) açık bir dinlenme ya da eğlence yeri açabilmek için idareden izin almak gerekir. Buralar çok sayıda kişinin kullandığı, herhangi bir toplumsal bağlılık ve denetim içinde olmadan kolektif ve anonim kullanılan yerlerdir. Bu işyerleri açıldıkları alanda ve çevrelerinde güvenlik tehlikesi yaratabilir. Yetkili idarenin izin verebilmesi için işyerinin kamu düzeni açısından bir tehlike yaratıp yaratmadığı kolluk, kırsal alanda jandarma, kentlerde polis tarafından değerlendirilir. Açılan işyerleri de kolluk denetimindedir. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 7. maddesine göre, "Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatı bağlı olduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler; bu alanların dışında il özel idareleri tarafından verilir. Bu iş yerleri için düzenlenen iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının bir örneği yetkili kolluk kuvvetine gönderilir. Bu iş yerleri genel güvenlik ve asayiş yönünden genel kolluk tarafından denetlenir."

Kimi dinlenme ve eğlence yerleri için özel yetkiler de verilmiştir. Örneğin PVSK'nin 12. maddesine göre, "Polis bar, pavyon, gazino, meyhane gibi içkili yerler ile kıraathane ve oyun oynatılan benzeri yerlere yanlarında veli ve vasileri olsa bile onsekiz yaşını doldurmamış küçüklerin girmesini meneder."

Kimi iş türleri ve kimi yasadışı etkinlikler için özel yetkiler verilmiştir. "Polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde; A) Kumar oynanan umumî ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller, B) Mevzuata aykırı bir şekilde uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullanılan, bulundurulmuş yerler, C) Mevzuata aykırı faaliyet gösteren genelevler, birleşme yerleri ve fuhuş yapılan evler ve yerler, D) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya video bant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerler, (...) Mahallin en büyük mülki amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir. Bu maddede yazılı fiiller sebebiyle bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinde, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, mahallin en büyük mülki amirinin bildirimi üzerine, belediye veya il özel idaresi tarafından beş iş günü içinde iptal edilir (m.8)

Konuta ve İşyerlerine girme

Kolluk örgütünün sağlamakla görevli olduğu kamu düzeni dış düzendir. Konut kişinin kamuya açık olmayan özel alanıdır. Konut içindeki düzen, kamu düzeninin parçası değildir. Konut içindekilerin can ve mal güvenliği, dirlik, esenlik ve sağlığı dıştan ve dolaylı olarak korunur. Kamuya açık olmaya işyerleri için de aynı özellikler yaklaşık olarak geçerlidir.

Anayasanın “Konut dokunulmazlığı” başlıklı 21. maddesine göre, “Kimsenin konutuna dokunulamaz. Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyaya el konulamaz. Yetkili merciin kararı yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar.”

Anayasanın bu hükmüne karşın genel olarak zorunluluk kurumu içinde değerlendirebilecek durumlar için Polis Vazife Salahiyet Kanunu’nun 20. maddesinde kolluk görevlilerine yargı kararı olmadan konuta girebilme yetkisi tanıdır. “Zabıta, imdat istenmesi veya yangın, su baskını ve boğulma gibi büyük tehlikelerin haber verilmesi veya görülmesi halleri ile ağır cezalı bir suçun işlenmesine veya yapılmakta devam olunmasına mani olmak için konutlara, iş yerlerine ve eklentilerine girebilir.” Bunun dışında konuta ancak yargı kararıyla girilebilir.

Üniversiteye girme

Anayasanın 130. maddesinin V. fıkrasına göre, “Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır.”

Yükseköğretim kamu hizmetini üreten üniversitelerin hizmet bina ve alanlarında öncelikli olarak disiplin düzeni geçerlidir. Hizmeti sunan akademik ve idari görevliler ve hizmetten yararlanan öğrenciler hizmetin iç düzenine (disiplin düzenine) bağlı olarak hizmet binalarında ve alanlarında bulunurlar. Üniversite bina ve alanlarının kamuya açıklığı hizmetle sınırlıdır. Üniversite alanlarında (bina ve yerleşkelerde), kamu düzeninin üzerine inşa edilen hizmet düzeni sözkonusudur. Hizmet bina ve alanlarındaki personelin ve kullanıcıların can ve mal güvenliği, dirlik, esenlik ve sağlığı kolluk tarafından dıştan ve dolaylı olarak korunur. Kolluk görevlileri, yükseköğretim kamu düzeninin içinde değildir, onun parçası değildir.

Polis Vazife Salahiyet Kanunu’nun 20. maddesine göre kolluk aşağıda belirtilen durumlarda üniversite, bağımsız fakülte veya üniversiteye bağlı kurumların binalarına veya bunların eklerine girebilir.

- Üniversite binaları veya ekleri içinde, kurumun imkanlarıyla önlenmesi mümkün görülmeyen olayların çıkması ihtimali karşısında rektör, acele hallerde de dekan veya bağlı kuruluş yetkililerinin zabıttan yardım talep etmeleri halinde,
- Herhangi bir davet veya izne bağlı olmaksızın suç ve suçluların kovuşturulması için her zaman,

Üniversitenin istemi kollukça derhal yerine getirilir. İlgili kurumlar kovuşturma dolayısıyla zabıta kuvvetlerine gereken her türlü yardım ve kolaylığı göstermekle yükümlüdürler.

Üniversite yöneticilerine tanınan kolluktan yardım isteme yetkisi, tekil durumlar için kullanılabilir. Yıllık ve aylık istemlerde bulunma olanaklı değildir.

Bilgi toplama, İletişimin ve Veri trafiğinin izlenmesi

Kamu düzeninin sağlanması, suçların önlenmesi ve soruşturulması için kolluk güçlerince, yargı kararına dayanarak ya da gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda dayanmadan, gerçekleştirilen istihbarat etkinliği, devletin güvenliğine yönelik yürütülen istihbarat

etkinliğinden farklıdır. Devletin güvenliğine yönelik istihbarat etkinliği, ilke olarak bir kolluk önlemi ya da müdahalesi için gerçekleştirilmez, üretilen veriler gizlidir, hukuksal etki doğurmaz, güvenlik tehditlerinin değerlendirilmesinde kullanılır. Kamu düzeninin sağlanması, suçların önlenmesi ve soruşturulması için kolluk güçlerince yürütülen istihbarat etkinliği ise kolluk önlemlerine ya da müdahalelerine dönüşür, üretilen bilgilerden bir bölümü arşivlenebilir, sonraki kolluk etkinliğinde, savcılık soruşturmasında ve mahkemenin istemesi üzerine yargılama aşamasında kullanılabilir. Kolluğun bilgi toplama yetkisine ilişkin genel istihbarat yetkisi ve elektronik haberleşme ile interneti izleme yetkisi örnek verilecektir. Polise tanınan yetkilerin benzerleri jandarmada da bulunmaktadır.

Polis Vazife Salahiyet Kanunu'nun Ek Madde 7'sine göre, "Polis, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasa düzenine ve genel güvenliğine dair önleyici ve koruyucu tedbirleri almak, emniyet ve asayiş sağlamaya üzere, ülke seviyesinde ve sanal ortamda istihbarat faaliyetlerinde bulunur, bu amaçla bilgi toplar, değerlendirir, yetkili mercilere veya kullanma alanına ulaştırır. Devletin diğer istihbarat kuruluşlarıyla işbirliği yapar."

Örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu, haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlar, devlet güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ile bilişim suçlarının işlenmesinin önlenmesi amacıyla elektronik iletişimin izlenmesi yetkisi verilmiştir. Bu suçlara ilişkin olarak "hâkim kararı veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Emniyet Genel Müdürlüğünün, Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Dairesi Başkanının veya bilişim suçlarıyla sınırlı olmak üzere bilişim suçları ile ilgili daire başkanının yazılı emriyle, telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişim veya internet bağlantı adresleriyle internet kaynakları arasındaki veri trafiği ile iletilen veriler tespit edilebilir, dinlenebilir, sinyal bilgileri değerlendirilebilir, kayda alınabilir. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde verilen yazılı emir, yirmidört saat içinde yetkili ve görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını en geç kırk sekiz saat içinde verir. Sürenin dolması veya hâkim tarafından aksine karar verilmesi halinde tedbir derhal kaldırılır. Bu halde dinlemenin içeriğine ilişkin kayıtlar en geç on gün içinde yok edilir; durum bir tutanakla tespit olunur ve bu tutanak denetimde ibraz edilmek üzere muhafaza edilir. (...). Yetkili ve görevli hâkim, Ankara ağır ceza mahkemesi üyesidir."

Bu örnekler dışında mali suçlar, uluslararası terörizmin finansmanı ile mücadele vb konularda kolluk örgütlerine tanınan finansal işlemleri izleme yetkileri de bulunmaktadır.

Zor ve silah kullanma

Polis, görevini yaparken zor ve gerektiğinde silah kullanmaya yetkilidir. Düzen sağlama hizmeti olan kolluğu, tüm diğer kamu hizmetlerinden ayıran en önemli özellik kişilerin üzerinde zor kullanabilme, şiddet uygulayabilme yetkisidir. Kolluk kararını zorla uygulama gücüne sahiptir. Bu zor, kişiler veya nesneler üzerinde kullanılır. Kolluk araya mahkeme kararı girmesine gerek kalmaksızın kararının sonuçlarını zor kullanarak hayata geçirir.

Toplumda kimsenin silah kullanma yetkisi yoktur. Kişiler, silah bulundurma ve silah taşıma ruhsatı alabilirler. Silah bulundurma izni almış olmak da silah taşıma izni almış olmak da silah kullanma izni ya da yetkisi vermez. Silah kullanmak suçtur. Silah kullanarak mala zarar verme, kişiyi yaralamak ya da öldürme de suçtur. Silah kullanarak bir kişiyi öldüren ya da yaralayan bir kişi ancak zorunluluk durumunda kaldığını ya da meşru savunma gerçekleştirdiğini kanıtlarsa hukuka uygunluk nedeninden yararlanır.

Silahlı kolluk güçleri ve bunun en geniş örgütü olan polis de meşru müdafaa ve zorunluluğun yarattığı hukuka uygunluk durumlarından yararlanabilir. PVSK'nin 16. maddesine göre, "Polis, kendisine veya başkasına yönelik bir saldırı karşısında, zor kullanmaya ilişkin koşullara bağlı kalmaksızın, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun meşru savunmaya ilişkin hükümleri çerçevesinde savunmada bulunur."

Bunun dışında silahlı kolluk görevlileri için silah kullanma bir yetkidir.

Silahlı kolluk görevlileri nedenler ortaya çıktığında yasal koşullara uygun biçimde silah kullanmak zorundadır. Nedenler ortaya çıktığında kolluk görevlisinin silah kullanmaması görevi ihmal suçunu oluşturur.

Kolluk görevlileri için silah kullanmak bir yetki ve nedenler ortaya çıktığında zorunluluk olsa da kişileri yaralama ya da öldürme diye bir yetki yoktur. Silah ve zor kullanmak görevleridir, bunun şiddetin yöneldiği kişiler üzerinde ölüme varan ağır sonuçları vardır. Bu sonucun hukuka uygun olup olmadığına yargılama sonunda karar verilir. Polisin silah kullanması kişinin ölümüne ya da yaralanmasına neden olmuşsa, görevli için ceza soruşturması açılır. Kolluk görevlisi için idarenin soruşturma izni verip vermeyeceği, izin verilirse yargılama sonunda görevlinin ceza alıp almayacağı olayda silah kullanmanın yasal koşullarına uyulup uyulmadığına bağlıdır.

Silahlı kolluk görevlisi, polis olmak ağır sorumluluk gerektiren, tehlikeli ve ruhsal gerginlik yaratan bir yaşam uğraşısıdır. Saldırıya uğrama, yaralanma, öldürülme ve ruhsal hastalıklar mesleki risklerdir. Yargılanmak polislik görevinin bir parçasıdır.

Her bir tekil durum kendine özgüdür, polisin meslek bilgisi ve deneyimi ile karar vermesi gerekir. Soyut kurallar görevli kişinin mesleki bilgisinin bir parçası olsa da tekil durumda deneyiminden gelen sezgileriyle olaya müdahale eder. Bunun dışında, kolluk amirlerinin ve içişleri bakanının genel yönlendirmeleri polislerin olaylara bakışında belirleyici olabilir. Polis onların yönlendirmesiyle davrandığında gerektiğinde hakkında yargılama izni verilmeyeceğini de düşünür.

Polisin zor ve silah kullanma yetkisi dışında, jandarma, bekçi, köy korucusu, güvenlik korucusu, orman koruma görevlisi, özel güvenlik görevlisi vb. kolluk görevlileri de silah kullanabilir. Belediye zabıtasının ateşli silah kullanma yetkisi yoktur.

Zor ve silah kullanma yetkisi bakımından idari kolluk ile adli kolluk arasında bir ayrım yoktur.

Polis Vazife Ve Salahiyet Kanunu'nun 16. maddesine göre, "polis, görevini yaparken direnişle karşılaşması halinde, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir.

Zor ve silah kullanma kişinin bedeni üzerinde ağır sonuçlar doğurabileceği ve ölüme yol açabileceği için ölçülülük ilkesi yasada açık biçimde düzenlenmiştir. Buna göre, "zor kullanma yetkisi kapsamında, direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedenî kuvvet, maddî güç ve kanunî şartları gerçekleştiğinde silah kullanılabilir." Ölçülülük ilkesinin bileşenleri olan zorunluluk, uygun araç ve kademelilik yasa zor ve silah kullanma yetkisinin koşulu arasındadır. Polis, kullanacağı zorun derecesini kendisi değerlendirir ve belirler. Toplu müdahale edilen durumlarda ise yetki müdahale eden kuvvetin amirindedir.

Bedeni kuvvet; polisin direnen kişilere karşı veya eşya üzerinde doğrudan doğruya kullandığı kuvvettir (m.16). Maddi güç ise polisin direnen kişilere karşı veya eşya üzerinde bedenî kuvvetin dışında kullandığı kelepçe, cop, basınçlı su, göz yaşartıcı gazlar veya tozlar, fizikî engeller, polis köpekleri ve atları ile sair hizmet araçlarını anlatır.

Zor kullanmadan önce ilke olarak zor kullanmaya neden olanlar uyarılır. İlgililere direnmeyi sürdürmeleri durumunda doğrudan doğruya zor kullanılacağı ihtar yapılır. Direnmenin niteliği ve derecesi ihtar yapılmadan zor kullanılmasını da gerektirebilir.

Silah kullanmanın koşulları, zor kullanmanın koşullarından ayrı olarak düzenlenmiştir.

Polis şu durumlarda silah kullanmaya yetkilidir.

- Meşru savunma hakkının kullanılması kapsamında.
- Bedenî kuvvet ve maddî güç kullanarak etkisiz hale getiremediği direniş karşısında
- Hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı veya yakalama emri verilmiş olan kişilerin yakalanmasını sağlamak amacıyla.
- Suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla
- Kendisine veya başkalarına, işyerlerine, konutlara, kamu binalarına, okullara, yurtlara, ibadethanelere, araçlara ve kişilerin tek tek veya toplu halde bulunduğu açık veya kapalı alanlara molotof, patlayıcı, yanıcı, yakıcı, boğucu, yaralayıcı ve benzeri silahlarla saldıran veya saldırıya teşebbüs edenlere karşı, saldırıyı etkisiz kılmak amacıyla.

Silah ancak amaca uygun ve amacı gerçekleştirecek ölçüde kullanılabilir.

Polisin silah kullanmadan önce uyarıda bulunma zorunluluğu yalnızca belli durum için öngörülmüştür. Hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı veya yakalama emri verilmiş olan kişilerin ya da suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla silah kullanmadan önce polis, kişiye duyabileceği şekilde ‘dur’ çağrısında bulunur. Kişinin bu çağrıya uymayarak kaçmaya devam etmesi halinde, önce uyarı amacıyla silahla ateş edilebilir. Buna rağmen kaçmakta ısrar etmesi dolayısıyla ele geçirilmesinin mümkün olmaması halinde ise kişinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde silahla ateş edilebilir.

Bunun dışında polis, direnişi kırmak ya da yakalamak amacıyla zor veya silah kullanma yetkisini kullanırken kendisine karşı silahla saldırıya teşebbüs edilmesi halinde, silahla saldırıya teşebbüs eden kişiye karşı saldırı tehlikesini etkisiz kılacak ölçüde duraksamadan silahla ateş edebilir. Bu durumda uyarıya gerek yoktur.

İfade alma yetkisi

Kuşkulunun ya da tanıkların ifadesini alma ceza yargılamasının işidir, savcı ya da yargıç tarafından gerçekleştirilir. Polise de kişileri çağırarak bilgilerine başvurma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki zorlama gücünün eşlik ettiği ve ceza soruşturmasına bağlı olan ifade alma yetkisi değildir.

Polis Vazife Salahiyet Kanunu’nun 15. maddesine göre polis; yaptığı tahkikat esnasında ifadelerine müracaat lazım gelen kimseleri çağırır ve kendilerine lüzumu olan şeyleri sorar. Polis; müşteki, mağdur veya tanık ifadelerini, talepleri hâlinde ikamet ettikleri yerlerde veya işyerlerinde de alabilir.

Savcının yürüttüğü ceza soruşturmasından farklı olarak polisin yaptığı araştırma sırasında çağırıldığı kişileri zorla getirtme yetkisi yoktur. Savcı ifadeye çağırıldığı kişilerin gelmemesi durumunda polis zoruyla getirtilmesine karar verebilir. Polisin kendi yaptığı inceleme için böyle bir yetkisi yoktur. Savcının soruşturma açmasını isteyebilir.

İşkence ve zor kullanmada sınırın aşılması

Zor ve silah kullanma yetkisinin işkenceye dönüşme tehlikesi bulunduğu gibi işkence yoğunluğuna erişmeyen aşımalar da olabilir. İşkence ve zor kullanma yetkisine ilişkin sınırın aşılması suçtur.

Türk Ceza Kanunu'nun 94. maddesine göre, "Bir kişiye karşı insan onuruyla bağdaşmayan ve bedensel veya ruhsal yönden acı çekmesine, algılama veya irade yeteneğinin etkilenmesine, aşağılanmasına yol açacak davranışları gerçekleştiren kamu görevlisi hakkında üç yıldan oniki yıla kadar hapis cezasına hükmolunur."

"Zor kullanma yetkisine ilişkin sınırın aşılması" başlıklı 256. maddeye göre de "Zor kullanma yetkisine sahip kamu görevlisinin, görevini yaptığı sırada, kişilere karşı görevinin gerektirdiği ölçünün dışında kuvvet kullanması halinde, kasten yaralama suçuna ilişkin hükümler uygulanır."

Adli kolluk sıradaki yetkiler

Temel hak ve özgürlüklerden sınırlanabilmesi için yargı (mahkeme, yargıç ve savcı) kararı gerektirenlerle ilişkin olarak idarenin bu kararı uygulamak ya da yargıya erişirmek için yaptığı etkinlikler adli kolluk etkinliğidir.

Adli kolluk yetkilerinden kişi özgürlüğüne yönelik olanları kısaca ele alacağız.

Durdurma (Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu m. 4/A)

Durdurma idarenin kişi özgürlüğünü, anlık ve çok kısa süreli kısıtlamasıdır. Anayasanın kişi özgürlüğünü ve sınırlama yöntemini düzenleyen 19. maddesinde yalnızca yakalama ve tutuklamaya yer verilmiştir. Durdurma, anayasa değişikliği yapılmadan kişi özgürlüğünün sınırlanması yöntemi olarak kullanılamaz.

Durdurma nedeni. Polis, kişileri ve araçları; a) Bir suç veya kabahatin işlenmesini önlemek, b) Suç işlendikten sonra kaçan faillerin yakalanmasını sağlamak, işlenen suç veya kabahatlerin faillerinin kimliklerini tespit etmek, c) Hakkında yakalama emri ya da zorla getirme kararı verilmiş olan kişileri tespit etmek, ç) Kişilerin hayatı, vücut bütünlüğü veya malvarlığı bakımından ya da topluma yönelik mevcut veya muhtemel bir tehlikeyi önlemek amacıyla durdurabilir. Durdurma yetkisinin kullanılabilmesi için polisin tecrübesine ve içinde bulunan durumdan edindiği izlenime dayanan makul bir sebebin bulunması gerekir. Polis, durdurduğu kişiye durdurma sebebini bildirir.

Durdurma süresi, durdurma nedenindeki işlemin gerçekleştirilmesi için zorunlu olan süreden fazla olamaz. Süreklilik arz edecek, fiilî durum ve keyfilik oluşturacak şekilde durdurma işlemi yapılamaz. Durdurma sebebinin ortadan kalkması halinde kişilerin ve araçların ayrılmasına izin verilir.

Durdurmada yetkiler. Polis kişiye durdurma nedenine ilişkin sorular sorabilir ve kişiden kimliğini sunmasını isteyebilir. Polis, durdurduğu kişi üzerinde ya da aracında silah ya da tehlike oluşturan bir eşyanın bulunduğuyla ilişkin yeterli kuşku varsa, kendisine veya başkalarına zarar verilmesini önlemek amacıyla yönelik gerekli önlemleri alabilir. Yapılan araç aramalarına ilişkin olarak kişiye, arama gerekçesini de içeren bir belge verilir.

Kimlik sorma

(Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu m. 4/A)

Polis, durdurma önlemi dışında da kimlik sorabilir. Her durumda polisin kimlik sorabilmesi için kendisinin polis olduğunu belirleyen belgeyi göstermesi gerekir.

Polis, görevini yerine getirirken kendisinin polis olduğunu belirleyen belgeyi gösterdikten sonra, kişilere kimliğini sorabilir. Bu kişilere kimliğini ispatlamaları hususunda gerekli kolaylık gösterilir. Belgesinin bulunmaması, açıklamada bulunmaktan kaçınması veya gerçeğe aykırı beyanda bulunması dolayısıyla ya da sair surette kimliği belirlenemeyen kişi tutularak durumdan derhal Cumhuriyet savcısı haberdar edilir. Bu kişi, kimliği açık bir şekilde anlaşılınca kadar

gözüne alınır ve gerekirse tutuklanır. Gözü ve tutuklama yargı kararıyla olur. Kişinin kimliğinin belirlenmesi durumunda, bu nedenle gözüne alınma veya tutuklanma haline derhal son verilir.

GBT

Uygulamada polis, kamu alanlarında dolaşanları durdurmakta ve kimliklerini isteyerek bilgisayardan bir sorgulama yapmaktadır. Bu uygulama GBT olarak anılmaktadır. Genel Bilgi Toplamanın kısaltılmış biçimi olan GBT uygulaması, durdurma ve kimlik sorma yetkilerinin birleştirebilir. Hukuka aykırıdır.

Durdurma için kamu düzenine yönelik bir tehdidi içeren makul bir nedenin bulunması gerekir. GBT durdurmalarında bu yoktur. Kimlik sorma ise ancak kişinin kimliğinin bulunup bulunmadığını araştırmak için yapılır, kimlik sormanın kişiye ilişkin ayaküstü güvenlik soruşturması ya da arşiv araştırması yapma olanağı bulunabilmesi için bunun açık yasal dayanak gerektirir. Ayrıca, GBT uygulamasında polis, polis olduğunu kanıtlayacak belgeyi de göstermemektedir. Bunun dışında polisin bilgisayar aracılığıyla başvurduğu kaynakta, kişiye ilişkin hangi verilerin araştırıldığı da bilinmemektedir.

GBT uygulaması, özellikle kent merkezlerinde polisin tipleştirerek belirlediği kişi ya da kişi topluluklarına sürekli yöneltmesi nedeniyle keyfilik yaratmak ve önemli bir gerilim kaynağı oluşturmaktadır.

Parmak izi ve fotoğraf alınması

(Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu m.5)

Parmak izi kişiyi diğerlerinden kesin biçimde ayırt eden ve kişinin hareketlerinin izlenmesine büyük oranda olanak tanıyan bir veridir. Özellikle, adli kolluk etkinliğinde yani suç faillerinin bulunmasında kolaylık sağlar. Kolluk örgütünde kişinin parmak izinin kayıtlı olması onu olası adli kolluk etkinliğinin ilk incelenenler topluluğuna yerleştirmektedir.

Bilgisayarlı veri işlenmesi sayesinde fotoğraftan yüz tanıma sistemlerinin gelişmesi parmak izi kadar etkili bir izleme aracı geliştirmiştir. Kişilerin yüzlerinin biyometrik verilerinin işlenmesi ve kamu alanlarına yerleştirilen yüz tanıma özellikli kameraların kullanılmasıyla kişiler ayırt edilebilir ve izlenebilir.

Parmak izi ve daha sonra fotoğraf ilk kullanıldığı dönemde, suç kuşkusu nedeniyle polisin yakaladığı kişileri, tutuklananları, hükümlüleri hedef almaktaydı. Suçbilimi, suç işleyen kişilerin bunu yineme eğiliminde olduğunu saptamıştı. İşlenen suçların araştırılmasında kolluk elindeki bu verilere başvuruyordu.

Bu yöntem varlığını sürdürüyor ancak gelişen teknoloji neredeyse nüfusun tamamını yüz tanıma sistemiyle izleme olanağı sunuyor. Suç araştırmasında başvurulacak parmak izi eşleştirmesi yerine herhangi bir suç araştırmasına dayanmayan sürekli bir yüz tanıma izlemesi yapılabilmektedir. Sürekli yüz tanıma izlemesi, bir idari kolluk etkinliğidir. Bu etkinlik sırasında kamu düzeni tehditlerine ilişkin bir eşleşme oluştuğunda yapılacak kolluk müdahalesi, idari kolluk düzeyinde kalabileceği gibi yargıya eriştirilmesi ya da yargı kararı gerektiren adli kolluk etkinliğini gerektirebilir.

Parmak izi ve fotoğraf alma nedenleri: Polis; a) Gönüllü, b) Her çeşit silah ruhsatı, sürücü belgesi, pasaport veya pasaport yerine geçen belge almak için başvuruda bulunan, c) Başta polis olmak üzere, genel veya özel kolluk görevlisi ya da özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilen, ç) Türk vatandaşlığına başvuruda bulunan, Sığınma talebinde bulunan veya gerekli görülmesi halinde, ülkeye giriş yapan sair yabancı, e) Gözüne alınan kişilerin parmak izini alır.

Parmak izi alınan kişilerin, gönüllü olarak parmak izi verdikleri durumlar dışında fotoğrafları da alınır.

Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'ndaki bu kural dışında Ceza Muhakemesi Kanunu'nun "Fizik kimliğin tespiti" başlıklı 81. maddesine göre, "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 konulur. 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 edilir ve bu husus tutanağa geçirilir. Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanunu'nun 21. maddesine göre de "hükümlülerin parmak ve avuç içi izleri alınır, fotoğrafları çekilir, kan grupları, vücutlarının dış özellikleri ve ölçüleri belirlenir."

Kişilerden gönüllü parmak izi alınması, anayasanın temel hak ve özgürlüklerin vazgeçilmezliği ilkesine (m.12) aykırıdır. Gözaltına alınan kişinin, mahkeme ya da yargıç önüne çıkarılmasını gerektirecek yoğunlukta suç kuşkusunun olmadan parmak izinin alınması anayasaya aykırıdır. Özellikle, yapılan değişiklikle savcı kararı olmadan da idarece gözaltı kararı verilebildiği durumlar için bu aykırılık daha belirgindir. İdare bir kişiyi gözaltına almakta ve yargı kararı gerekmeksizin bedeninin temel bir özelliğini zorla kayda geçirmektedir.

Parmak izi fotoğrafların depolanması ve kullanılması: Parmak izi, kişinin kimlik bilgileri ile birlikte, ne zaman ve kim tarafından alındığı belirtilmek suretiyle, bu amaca özgü sisteme kaydedilerek saklanır. Parmak izinin alınma nedeni sisteme kaydedilmez. Olay yerinden elde edilen ve kime ait olduğu henüz tespit edilemeyen parmak izleri, kime ait olduğu tespit edilinceye kadar, ilgili soruşturma dosya numarası ile birlikte sisteme kaydedilir. Kayıtlar kişinin ölümünden on yıl ve her halde kayıt tarihinden itibaren seksen yıl geçtikten sonra sistemden silinir. Bu sistemde yer alan bilgiler, kimlik tespiti, suçun önlenmesi (idari kolluk) veya yürütülmekte olan soruşturma ve kovuşturma kapsamında (adli kolluk) maddi gerçeğin ortaya çıkarılması amacıyla mahkeme, hâkim, Cumhuriyet savcısı ve kolluk tarafından kullanılabilir. Kolluk birimleri, kimlik tespiti yapmak ya da olay yerinden alınan parmak izini karşılaştırmak amacıyla doğrudan bu sistemle bağlantı kurabilir.

Önleme araması

(Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu m.9)

Arama, kişinin bedenine, evine, aracına vb. yönelen bir zor kullanımı olduğu için ilke olarak suç kuşkusuna bağlı olarak ve yargı kararıyla gerçekleştirilebilir. Suçun önlenmesi amacıyla yapılacak aramalarda da yargı kararı yargı kararı gerekir. İdarenin, yargı kararı olmaksızın arama yapabilmesi ancak gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda kabul edilebilir. Bu durumda da idarenin arama kararının yargıya eriştirilmesi ve mahkeme/yargıç tarafından alınan arama kararının hukuka uygun olup olmadığına karar verilmesi gerekir. Önleme araması için Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu'nun 9. Maddesinde bu gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda mülki amirinin aldığı kararın yargıya eriştirilme zorunluluğunun bulunmaması anayasaya aykırıdır.

İdarenin kendi kendine önleme aramasına karar vermesi, bunu kolluk gücünü kullanarak uygulaması ve bu kararlarını yargıya eriştirmemesi idare için keyfiliğe dönüşen bir serbestlik yaratmıştır. Polislerin dilinde buna "uygulama" denilmektedir. Araçlar sıklıkla durdurulmakta, uygulama yapılmaktadır. İdarenin gecikmesinde sakınca bulunan durum var, önleme araması yapılacak yönündeki kararını adli kolluğun makamı ve denetçisi olan ceza yargısına ulaştırması

yükümlülüğü bulunmadığına göre, idarenin bu idari işlemine karşı ilgililerin idari yargıda iptal davası, zararları varsa da tam yargı davası açma olanağı bulunmaktadır.

Önleme araması nedeni ve yöntemi.

Polis, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla usûlüne göre verilmiş sulh ceza hâkiminin kararı veya bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde mülkî âmirin vereceği yazılı emirle; kişilerin üstlerini, araçlarını, özel kâğıtlarını ve eşyasını arar; alınması gereken tedbirleri alır, suç delillerini koruma altına alarak Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre gerekli işlemleri yapar. Önleme aramasının sonucu, arama kararı veya emri veren merci veya makama bir tutanakla bildirilir.

Spor karşılaşması, miting, konser, festival, toplantı ve gösteri yürüyüşünün düzenlendiği veya aniden toplulukların olduğu hallerde gecikmesinde sakınca bulunan hal var sayılır. Bu alanlar ve durumlar için yargı güvencesi kaldırılmıştır.

Polisin koruduğu binalar sözkonusu olduğunda, yargıç kararı bir yana mülki amir kararı da aranmamaktadır. Polis, güvenliğini sağladığı bina ve tesislere gelenlerin; herhangi bir emir veya karar olmasına bakılmaksızın, üstünü, aracını ve eşyasını teknik cihazlarla, gerektiğinde el ile kontrol etmeye ve aramaya yetkilidir. Bu yerlere girmek isteyenler kimliklerini sorulmaksızın ibraz etmek zorundadırlar.

Arama kararında veya emrinde; a) Aramanın sebebi, b) Aramanın konusu ve kapsamı, c) Aramanın yapılacağı yer, ç) Aramanın yapılacağı zaman ve geçerli olacağı süre belirtilir.

Önleme araması yapılabilecek yerler sınırlıdır. Konutta, yerleşim yerinde ve kamuya açık olmayan işyerlerinde ve eklentilerinde önleme araması yapılamaz.

Önleme araması şu yerlerde yapılabilir: a) Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapıldığı yerde veya yakın çevresinde. b) Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya sendikaların genel kurul toplantılarının yapıldığı yerin yakın çevresinde. c) Halkın topluca bulunduğu veya toplanabileceği yerlerde. ç) Eğitim ve öğretim özgürlüğünün sağlanması için her derecede eğitim ve öğretim kurumlarının idarecilerinin talebiyle ve yasal yöntemine göre girilecek yükseköğretim kurumlarının içinde, bunların yakın çevreleri ile giriş ve çıkışlarında. d) Umumî veya umuma açık yerlerde. e) Her türlü toplu taşıma araçlarında, seyreden taşıtlarda.

Yakalama, Gözaltı ve Yargıç Güvencesi (Habeas Corpus)

Anayasaya göre, kişinin özgürlüğünü kısıtlayan yakalama yargıç kararıyla yapılabilir. “Hakim kararı olmadan yakalama, ancak suçüstü halinde veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yapılabilir.” Yakalama, kişinin özgürlüğünün idare tarafından kısıtlanması onun ele geçirilmesi, bir yerde geçici olarak tutulmasıdır. İdare, bir kişiyi ancak yargıç kararı varsa yakalayabilir ya da yargıç kararı olmadan tutuyor ise kişiyi yargıca erdirmek zorundadır. Buna *habeas corpus* güvencesidir.

Habeas corpus (habeas corpus ad subjiciendum): İngiliz hukukunda veya genel olarak common-law sistemlerinde, yakalanan veya gözaltına alınan kişinin mahkeme önüne çıkarılarak kararın hukuka uygun olup olmadığının değerlendirilmesi için hakim tarafından verilen yazılı emir. “Mahkeme önüne çıkma hakkına sahipsiz” şeklinde Türkçeleştirilebilir. Habeas corpus, Terim ilk kez I. Edward’ın Krallığında, 1305 yılında kullanılmıştır. Yasalaşması ise 1679 tarihli *Habeas Corpus Act* ile olmuştur.

Anayasada kişi özgürlüğünün kısıtlanmasında yakalama ve tutuklama kurumları öngörülmüştür. Yakalana kişinin, yakalama yargıç kararına dayansın ya da dayanmasın mutlaka idarece yargıç karşısına çıkarılması gerekmektedir (*habeas corpus*).

Yasal yapıda ise yakalamayı izleyen bir gözaltı aşaması yaratılmıştır. Yakalanan kişi, anayasaya aykırı olarak yargıca değil savcıya eriştirilmektedir. Savcı yakalanan kişiyi serbest bırakabilmekte ya da gözaltına alınmasına karar vermektedir. Savcı kararıyla serbest bırakılan kişi, serbest kaldığına elbette sevinecektir ancak idare karşısında yargıç güvencesinden yoksun bırakılmıştır. Savcı idarenin yakaladığı kişiyi serbest bırakmazsa gözaltına alır, savcı gözaltına aldığı kişiyi yine yargıç karşısına çıkartmadan serbest bırakabilir. Savcı tarafından gözaltı süresi sonunda serbest bırakılan kişi sevinebilir ama yargıç güvencesinden yoksun kalmıştır. Savcıların kolluk örgütünün idare olduğu ve savcının, kuşkulunun ifadesi dışında büyük oranda idarenin kendisine sunduğu verilerle hukuksal değerlendirme yapacağı düşünüldüğünde idarenin kişilerin özgürlüklerini kısıtlaması konusundaki gücü artmakta ve bunun üzerindeki yargıç/mahkeme denetimi kalkmaktadır. Kimi durumlar için gözaltı kararı verme yetkisinin kolluk amirlerine de tanınmış olması, idari gözaltı kurumunun yaratılmış olması kişi özgürlüğünü idare karşısında yargıç korumasından yoksun bırakmaktadır.

İdarece yakalanarak özgürlüğünden yoksun bırakılan kişinin mutlaka yargıç karşısına çıkarılması gerekir. Yakalanan kişinin yargıç karşısına çıkarılmadan serbest bırakılması idarenin dilediğince yakalama yapması sonucunu doğurur, doğurmaktadır. Örneğin, önemli devlet yöneticilerinin bir kentte miting yapmasından önce polis tarafından kimi kişiler yakalanmakta, miting süresince karakollarda tutulmakta ve daha sonra serbest bırakılmaktadır.

Yakalanan kişiler mutlaka yargıç önüne çıkarılmalıdır. Anayasada yakalanan kişinin ne kadar süre içinde yargıç karşısına çıkarılacağı kurala bağlanmıştır. Yakalanan kişinin yargıç karşısında çıkarılacağı süre içinde savcı tarafından sorgulanması ve kanıtların toplanmaya çalışılması gerekir, bunun için yapılan etkinliğin ve geçen sürenin gözaltı olarak adlandırılması anayasaya aykırı olmasa da gözaltı sonunda savcının, kişiyi yargıç karşısına çıkartmadan serbest bırakma yetkisinin bulunması anayasaya aykırıdır.

Yakalama

Yakalama Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda ve Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenmiştir. PVSK'deki kurallar polis yakalamasına ilişkindir. CMK kuralları ise yakalamanın genel rejimini belirler. Ceza Muhakemesi Kanunu'nu yalnızca kolluk görevlilerine değil herkese yakalama yetkisi tanımıştır.

Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 13. maddesine göre polis,

- Haklarında yetkili mercilerce verilen yakalama veya tutuklama kararı bulunanları,
- Suçüstü hâlinde veya gecikmesinde sakınca bulunan diğer hâllerde suç işlendiğine veya suça teşebbüs edildiğine dair haklarında kuvvetli iz, eser, emare veya delil bulunan şüphelileri,
- Polisin kanunlara uygun olarak aldığı tedbirlere karşı gelenleri, direnenleri ve görev yapmasını engelleyenleri,
- Başkalarının can güvenliğini tehlikeye düşürenleri

yakalar ve gerekli kanunî işlemleri yapar.

Yakalanan kişilerin kaçması veya saldırıda bulunmasının önlenmesi bakımından kişinin sağlığına zarar vermeyecek şekilde her türlü tedbir alınabilir. Yakalanan kişilere, yakalama sebebi herhalde yazılı ve bunun mümkün olmaması hâlinde sözlü olarak derhal; toplu suçlarda ise en geç bu kişiler hâkim huzuruna çıkarılıncaya kadar bildirilir. Kişinin yakalandığı, istediği kanunî yakınlara derhal bildirilir. Yakalanma anındaki sağlık durumları tabip raporuyla tespit edilir.

Yasaya göre polis yakaladığı kişileri mutlaka adli mercilere erdirtmek zorunda değildir. Ancak suç kuşkusunu bulunanları savcıya bildirilir. Yakalanan kişilerden suç işlediği şüphesi altında olanlar adli mercilere sevk edilir. Yakalama sebebi ortadan kalkınlar derhal serbest bırakılır. Yakalanan kişinin yargıca erdirtirme zorunluluğunun bulunmaması anayasaya aykırıdır ve polise kişi özgürlüğüne müdahale etme serbestliği tanınmıştır.

Herkesin yakalama yapabileceğini kurala bağlayan, yakalamada tüm kolluk birimlerinin savcıyla ilişkisini ve yakalananın haklarını düzen Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 90. maddesine göre,

- Kişiyi suç işlerken rastlanması ve
- Suçüstü bir fiilden dolayı izlenen kişinin kaçması olasılığının bulunması veya hemen kimliğini belirleme olanağının bulunmaması

durumlarında herkes tarafından geçici olarak yakalama yapılabilir. Resmi görevli olmayan kişi, yakaladığı kişiyi kolluğa teslim etmek zorundadır.

Kolluk görevlileri ise kişi hakkında tutuklama kararı veya yakalama emri düzenlenmesini gerektiren ve gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda Cumhuriyet savcısına ya da üstlerine derhal başvurma olanağı bulunmazsa yakalama yetkisine sahiptirler.

Yakalama anından başlayarak etkinlik adli kolluğa dönüşür, savcı adli kolluk makamı olarak yetki kullanmaya başlar. Yakalanan kişi ve olay hakkında Cumhuriyet savcısına hemen bilgi verilerek, emri doğrultusunda işlem yapılır. Savcı yakalanan kişinin serbest bırakılmasına ya da gözaltına alınmasına karar verir.

Gözaltı

Gözaltı, yakalanan kişinin özgürlük kısıtlamasının idarece sürdürülmesini anlatır. Gözaltına savcı ve ayrı durumlarda kolluk amirleri karar verir. Gözaltına alınan kişi, savcının adli kolluk etkinliği olan kararıyla tutuluyor olsa da idarenin elindedir. Savcı adliyede bir odada, gözaltına alınan kişi ise polis ya da jandarma karakolundadır. Savcı, adli kolluk sürecinin amiri olmakla birlikte idare üzerinde fiili denetimi yoktur. Kişi polis tarafından sorgulanmakta, polis merkezinden savcının bulunduğu adliyeye götürülmeyi beklemektedir. Savcının karşısına çıkan kişi bir kez daha ifade verecek, savcı tarafından serbest bırakılacak ya da tutuklanma istemiyle yargıç karşısına gönderilecektir. Bu biçimiyle savcı, adli kollukta kişiye yargı koruması sağlayabilecek bir makam niteliğinde değildir. Savcıların, doğrudan doğru gözaltı sürecinin içinde olması, gözaltına alınanın ifadesinin polisle birlikte savcı tarafından alınması ve kişinin savcının seçimine bağlı olmaksızın mutlaka yargıç karşısına çıkarılması gerekir.

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 91. maddesine göre, yakalanan kişi, Cumhuriyet Savcılığınca bırakılmazsa, soruşturmanın tamamlanması için gözaltına alınmasına karar verilebilir. Gözaltına alma, bu önlemin soruşturma yönünden zorunlu olmasına ve kişinin bir suç işlediği kuşkusunu gösteren somut kanıtların varlığına bağlıdır.

Gözaltı süresi, yakalama yerine en yakın hâkim veya mahkemeye gönderilmesi için zorunlu süre hariç, yakalama anından itibaren yirmidört saati geçemez. Gönderilme süresi ise oniki saatten fazla olamaz. Toplu olarak işlenen suçlarda, delillerin toplanmasındaki güçlük veya şüpheli sayısının çokluğu nedeniyle Cumhuriyet savcısı gözaltı süresinin, her keresinde bir günü geçmemek üzere, üç gün süreyle uzatılmasına yazılı olarak emir verebilir.

Gözaltına alınan kişi bırakılmazsa, en geç bu süreler sonunda sulh ceza hâkimi önüne çıkarılıp sorguya çekilir. Sorguda müdafii de hazır bulunur.

İtiraz

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 91. Maddesinin 5. fıkrasına göre, yakalama işlemine, gözaltına alma ve gözaltı süresinin uzatılmasına ilişkin Cumhuriyet savcısının yazılı emrine karşı, yakalanan kişi, müdafii veya kanunî temsilcisi, eşi ya da birinci veya ikinci derecede kan hısımları, hemen serbest bırakılmayı sağlamak için sulh ceza hâkimine başvurabilir.

Yakalama, gözaltı ya da süre uzatma kararına karşı yapılan bu başvuru kişinin yargıç karşısına çıkmasını sağlamaz, anayasadaki yargıç güvencesini karşılamaz. Sulh ceza hâkimi incelemeyi evrak üzerinde yaparak derhal ve yirmi dört saat dolmadan başvuruyu sonuçlandırır. Kararın yerinde olduğu kanısına varılırsa başvuru reddedilir ya da yakalananın derhal soruşturma evrakı ile Cumhuriyet Savcılığında hazır bulundurulmasına karar verilir.

Gözaltı süresinin dolması veya sulh ceza hâkiminin kararı üzerine serbest bırakılan kişi hakkında yakalamaya neden olan fiille ilgili yeni ve yeterli kanıt elde edilmedikçe ve Cumhuriyet savcısının kararı olmadıkça bir daha aynı nedenle yakalama işlemi uygulanamaz.

İdari gözaltı (CMK, m.91/4)

Yakalanan kişi hakkında gözaltı kararı verebilme yetkisi kimi suçlar ve durumlar için kolluk amirlerine de tanınmıştır. Anayasaya aykırıdır. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 91. Maddesinin 4. fıkrasına göre,

Suçüstü hâllerıyla sınırlı olmak kaydıyla; kişi hakkında aşağıda belirtilen suçlarda mülki amirlerce belirlenecek kolluk amirleri tarafından yirmi dört saate kadar, şiddet olaylarının yaygınlaşarak kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına yol açabilecek toplumsal olaylar sırasında ve toplu olarak işlenen suçlarda kırk sekiz saate kadar gözaltına alınma kararı verilebilir.

İdarenin savcı kararına gerek kalmaksızın bir kişiyi gözaltına alabileceği suçlar şunlardır: a) Toplumsal olaylar sırasında işlenen cebir ve şiddet içeren suçlar. b) Türk Ceza Kanununda yer alan kasten öldürme, taksirle öldürme, kasten yaralama, cinsel saldırı, çocukların cinsel istismarı, hırsızlık, yağma, uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti, bulaşıcı hastalıklara ilişkin tedbirlere aykırı davranma, fuhuş ve kötü muamele. c) Terörle Mücadele Kanununda yer alan suçlar. d) Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun m.33/I,a hükmünde belirtilen suçlar. e) İl İdaresi Kanununa dayanılarak ilan edilen sokağa çıkma yasağını ihlal etme. f) Kaçakçılıkla Mücadele Kanununun 3. maddesinde belirtilen suçlar.

Gözaltına alma nedeninin ortadan kalkması, işlemlerin tamamlanması ya da idari gözaltı süresinin sonunda Cumhuriyet savcısının bilgi verilir ve talimatı doğrultusunda hareket edilir. Kişi serbest bırakılmazsa savcı kararıyla gözaltına alınır. Ancak kişi en geç kırk sekiz saat, toplu olarak işlenen suçlarda dört gün içinde hâkim önüne çıkarılır. İdari gözaltı kararından sonra savcının gözaltı kararının süresi kısalmış durumdadır.

İdari kolluk amirinin verdiği gözaltı kararına karşı başvuru yolu öngörülmemiştir. İdari gözaltına almada savcı kararı olmadığına göre, savcı kararına karşı sulh ceza yargıcına itiraz olanağı da bulunmamaktadır.

İdari yaptırım uygulama yetkisi

İdari kolluk önlemlerinin bir bölümü idari yaptırımlardan oluşur. İdari yaptırımların bir bölümü ise idari para cezalarından oluşur.

Trafik cezası bir idari yaptırımdır. Televizyonların, yayın ilkelerine uymadıkları gerekçesiyle uyarılması veya yayınlarının durdurulması bir idari yaptırımdır. Polisin ya da zabitanın bir işyerini mühürlemesi idari yaptırımdır. Mühürlenmiş işyerinin ilgili idarece ruhsatının iptali de bir idari yaptırımdır. Belediyenin imar para cezası uygulaması idari para cezası biçiminde bir idari yaptırımdır.

İdari yaptırımlar, kolluğun sahip olduğu kamu gücünün eylem olarak değil, işlem olarak ortaya çıkmış araçlarıdır.

Kolluk emirlerine uyulmaması kabahat olarak kabul edilerek idari para cezası yaptırımına bağlanmıştır. 30.3.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32. maddesine göre,

Madde 32 - (1) Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye ... Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir. (2) Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.

İdari yaptırımlar için Anayasada tür sınırı getirilmiştir. 38. maddenin X. fıkrasına göre "İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz."

İDARİ KOLLUK	ADLİ KOLLUK	YARGILAMA
<p>Kamu düzenini korumak için alınan idari önlemlerden oluşur.</p> <p>GENEL İDARE HUKUKU: Düzen Sağlayıcı Kamu Hizmeti: Kolluk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Devriye gezme, sivil polisin devriye gezmesi - Şikayetleri/ihbarları dinleme ve olay yerine gitme - Nöbet tutma - Yakın koruma - Çevik kuvvet polisiinin görevlendirilmesi - Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin çevresinde önlem alma. Alanda sivil polis görevlendirme. - Trafik polisinin trafiği düzenlemesi, hız denetimi yapması - Duyarlı kapdan geçirme. 	<p>YAKALAMA → GÖZALTI →</p> <p>a) Kişiyi suçu işlerken rastlanması.b) Suçüstü bir fiilden dolayı izlenen kişinin kaçması olasılığının bulunması veya hemen kimliğini belirleme olanağının bulunmaması durumlarında <u>herkes</u> tarafından geçici olarak yakalama yapılabilir.</p> <p><u>Kolluk görevlileri</u>, tutuklama kararı veya yakalama emri düzenlenmesini gerektiren ve gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde; Cumhuriyet savcısına veya âmirlerine derhâl başvurma olanağı bulunmadığı takdirde, yakalama yetkisine sahiptirler.</p> <p>Birinci fıkraya göre yakalanıp kolluğa teslim edilen veya ikinci fıkra uyarınca görevlilerce yakalanan kişi ve olay hakkında Cumhuriyet savcısına hemen bilgi verilerek, emri doğrultusunda işlem yapılır.</p>	<p>TUTUKLAMA</p> <p>Soruşturma aşamasında tutuklamaya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine sulh ceza hakimi karar verir.</p>
<p>DURDURMA</p> <p>Polis, kişileri ve araçları; suç veya kabahat işlenmesini önlemek, kaçan failleri yakalamak ya da kimliklerini tespit etmek, yakalama emri ya da zorla getirme kararı verilmiş kişileri tespit etmek, kişilere ya da topluma yönelik mevcut veya muhtemel bir tehlikeyi önlemek amacıyla durdurabilir.</p> <p>Durdurma yetkisi makul nedene dayanmalı, durdurulan kişiye durdurma nedeni bildirilmelidir, durdurma nedenine ilişkin sorular sorulabilir. Durdurma süresi durdurma nedeninin gerektirdiğinden fazla olamaz.</p> <p>Polis, durdurduğu kişi üzerinde veya aracında silah veya tehlike oluşturan diğer bir eşyanın bulunduğu hususunda yeterli şüphenin varlığı halinde, kendisine veya başkalarına zarar verilmesini önlemek amacıyla yönelik gerekli tedbirleri alabilir.</p>	<p>KİMLİK SORMA</p> <p>Polis görevini yerine getirirken görevli kimliğini/belgesini gösterdikten sonra kişilere kimliğini sorabilir.</p> <p>Belgesi bulunmayan, açıklamada bulunmaktan kaçınan, gerçeğe aykırı beyanda bulunan ya da başka bir nedenle kimliği belirlenemeyen kişi tutulur, Cumhuriyet savcısına haber verilir. Bu kişi kimliği anlaşıncaya kadar gözaltına alınır, gerekirse tutuklanır. Kimliğinin belirlenmesi durumunda gözaltına veya tutuklamaya son verilir.</p>	
<p>ÜST VE ARAÇ ARAMASI</p> <p>Polis, tehlikenin veya suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla usulüne göre verilmiş sulh ceza hakiminin kararı veya bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mülki amirin vereceği yazılı emirle; kişilerin üstlerini, araçlarını, özel kağıtlarını ve eşyasını arar; alınması gereken tedbirleri alır, suç delillerini koruma altına alarak 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre gerekli işlemleri yapar.</p> <p>Arama kararında veya emrinde aramanın nedeni, konusu ve kapsamı, yapılacağı yer, zaman ve geçerli olacağı süre belirtilir.</p> <p>Önleme araması yapılabilecek yerler sınırlı olarak sayılmıştır. Konutta, yerleşim yerinde ve kamuya açık olmayan işyerlerinde ve eklentilerinde önleme araması yapılamayacağı özel olarak hüküm altına alınmıştır.</p>	<p>İLETİŞİMİN İZLENMESİ</p> <p>Polisi, devlet düzenine ve genel güvenliğe dair ülke seviyesinde ve sanal ortamda istihbarat faaliyetlerinde bulunur. Bu amaçla hakim kararı ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Emniyet Genel Müdürlüğünün, Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Dairesi Başkanının veya bilişim suçlarıyla sınırlı olmak üzere bilişim suçları ile ilgili daire başkanının yazılı emriyle, telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişim veya internet bağlantı adresleriyle internet kaynakları arasındaki veri trafiği ile iletilen veriler tespit edilebilir, dinlenebilir, sinyal bilgileri değerlendirilebilir, kayda alınabilir.</p>	
	<p>İFADE ALMA</p> <p>Şüphelinin ifadesi kolluk veya Cumhuriyet savcısı tarafından alınır. Müdafî hazır bulunmaksızın kollukça alınan ifade, hâkim veya mahkeme huzurunda şüpheli veya sanık tarafından doğrulanmadıkça hükmü esas alınamaz. Şüphelinin aynı olayla ilgili olarak yeniden ifadesinin alınması ihtiyacı ortaya çıktığında, bu işlem ancak Cumhuriyet savcısı tarafından yapılabilir.</p> <p>Şüphelinin kimliği saptanır, yüklenen suç anlatılır. Müdafî seçme hakkının bulunduğu bildirilir, istemi halinde baro tarafından müdafî görevlendirilir. Açıklamada bulunmamasının kanuni hakkı olduğu söylenir. İfade bir tutanağa bağlanır.</p> <p>Şüphelinin beyanı özgür iradesine dayanmalıdır. Yasak usullerle elde edilen ifadeler rıza ile verilmiş olsa da delil olarak değerlendirilemez.</p>	<p>ADLİ ARAMA VE ELKOYMA</p> <p>Yakalanabileceği veya suç delillerinin elde edilebileceği hususunda makul şüphe varsa; şüphelinin veya sanığın üstü, eşyası, konutu, işyeri veya ona ait diğer yerler <u>aranabilir</u>. Konutta, işyerinde veya diğer kapalı yerlerde gece vaktinde arama yapılamaz. Hakim kararı üzerine veya ... Cumhuriyet savcısının,... kolluk amirinin yazılı emri ile kolluk görevlileri arama yapabilirler.</p> <p>İspat aracı olarak yararlı görülen ya da eşya veya kazanç müsaderesinin konusunu oluşturan malvarlığı değerleri, muhafaza altına alınır. Yanında bulunduran kişinin rızasıyla teslim etmediği bu tür eşyaya <u>elkonulabilir</u>.</p> <p>Bir suç dolayısıyla yapılan soruşturmada, somut delillere dayanan kuvvetli şüphe sebeplerinin varlığı ve başka surette delil elde etme imkanının bulunmaması halinde, hâkim veya ... Cumhuriyet savcısı tarafından şüphelinin kullandığı bilgisayar ve bilgisayar programları ile bilgisayar kütüklerinde arama yapılmasına, bilgisayar kayıtlarından kopya çıkarılmasına, bu kayıtların çözülerek metin hâline getirilmesine karar verilir.</p>

C. Kolluk Örgütleri

Kolluk, hem işlevi hem örgütü hem de personeli anlatan bir terimdir. Örneğin 3.5.2016 tarih ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un tanımların yer aldığı 2. maddesine göre, "bu Kanunun uygulanmasında kolluk: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamak için kanunların ve kanunlara dayanarak yetkili makamların verdiği görevleri yerine getiren görevlileri ifade eder." Bu tanımda kolluğun üç anlamı da bulunmaktadır.

Kamu düzenini sağlama hizmetini üreten tek bir örgüt yoktur. İlk olarak kamu düzenini koruma işlevi ile bozanları yargıya erişirme işlevi arasındaki temel farklılaşma örgüt ayrımı da yaratmıştır. İdari kolluk ile adli kolluk iki ayrı örgüttür. İdari kolluğun, gerektiğinde işlevsel olarak adli kolluğa dönüşebileceği de unutulmamalıdır. İdari kolluk da kamu düzeninin öğelerine göre örgütlenmiştir. Güvenlik genel idare içinde örgütlenirken, sağlık başta belediye zabıtası olmak üzere farklı örgütlerin görevidir. İdari kolluk genel örgütlenmesinin dışında, özellik gösteren hizmet alanları için özel idari kolluk örgütleri oluşturulmuştur. Kentsel alanlardaki kolluk örgütlenmesi ile kırsal alanlardaki kolluk örgütlenmesi de farklıdır. Bu nedenle kamu düzenini sağlayan tek bir kolluk örgütünden değil, kolluk örgütlerinden söz edilir.

"Kolluk örgütleri" nitelemesine yasalarda rastlanılmaktadır. Örneğin, 26.6.1973 tarih ve 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun ikinci maddesinde "Otel, motel, han, pansiyon, bekar odaları, günübirlik kiralanan evler, kamp, kamping, tatil köyü ve benzeri her türlü, özel veya resmi konaklama yerleri ile özel sağlık müesseseleri, dinlenme ve huzur evleri, dini ve hayır kurumlarının sosyal tesislerinin sorumlu işleticileri, bu yerlerde ücretli veya ücretsiz, gündüz veya gece, yatacak yer gösterdikleri yerli veya yabancı herkesin kimlik ve geliş- ayrılış kayıtlarını, örneğine ve usulüne uygun şekilde günü gününe tutmak, genel kolluk örgütlerinin her an incelemelerine hazır bulundurmak ... talebi halinde vermek zorundadırlar." Yasa, genel kolluk örgütleri nitelemesi ile genel idari kolluğun örgütsel çeşitliliğini kavramış, adli kolluğu dışarıda bırakmıştır.

Genel İdari Kolluk – Adli Kolluk Örgütü

Ülkede genel kamu düzeninin güvenlik ve asayiş yönünün sağlanması için İçişleri Bakanlığı örgütlenmiştir. Genel güvenlik görevi İçişleri Bakanı'na verilmiştir. 3201 sayılı ve 4.6.1937 tarihli Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1. maddesine göre, "Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden Dahiliye Vekili mesuldür."

İçişleri Bakanının genel güvenliği sağlamak üzere kullanacağı örgüt de Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1. maddesinin II. fıkrasında belirlenmiştir. "Dahiliye Vekili bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtasile ifa ve lüzum halinde İcra Vekilleri Heyeti kararla ordu kuvvetlerinden istifade eder." Buna göre,

- Emniyet Genel Müdürlüğü,
- Jandarma Komutanlığı
- gerektiğinde diğer kolluk örgütlenmeleri
- ve zorunlu olduğunda hükümetin kararıyla ordu güçleri

genel güvenliğin (kamu düzenin) sağlanmasında içişleri bakanının kullanacağı araçlardır.

Genel güvenliğin sağlanmasında İçişleri Bakanının doğrudan kullanacağı örgütlenme emniyet genel müdürlüğü ve jandarma komutanlığıdır. Diğer kolluk kuvvetleri gerektiğinde

kullanılacaktır. Ayrıca, ordu güçlerinin genel kamu düzeni hizmetinin üretilmesinde kullanılması ayrık ve özel bir durum olarak düzenlenmiştir. Zorunluluk hali ve hükümetin izni ile ordu güçleri kamu düzeninin (memleketin umumi emniyet ve asayişinin) sağlanmasında kullanılabilir. Kolluk hizmetinin genel ilkelerinden biri de ordu kuvvetlerinin iç güvenlik (kamu düzeni) hizmetlerinden kullanılmamasıdır. Bunun nedeni, ordunun dost/düşman ikiliği ile hareket etmesi ve savaşın mantığı ile asayişin gereklerinin farklı olmasıdır.

Kolluk örgütlenmesi Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda *genel kolluk – özel kolluk* olarak ikiye ayrılmıştır. Yasanın 3. maddesine göre, “Zabıta teşkilatı: Umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır.” Genel kolluk örgütü polis ve jandarma olarak belirlenmiştir. Maddeye göre,

“**Umumi zabıta:** Silahlı bir kuvvet olan (**polis**) ve (**jandarma**) dır.”

Özel kolluk ise tanımlanarak düzenlenmiştir. 3. maddeye göre,

“**Hususi zabıta:** Umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir.”

Genel kolluk silahlı bir güçtür ve jandarma ile polisten oluşur. Özel kolluk, genel kolluk dışında, özel kanunlarla kurulan ve özel görevleri yapan başka deyişle genel kamu düzeninin özel görünümünü korumayı hedefleyen kolluk güçleridir.

Jandarma

Polis teşkilatı bulunmayan yerlerde il ve ilçe jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanları Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'ndaki görevleri yapar ve yetkileri kullanırlar (PVSK, m.24, Jandarma). “Ancak, belediye sınırları içinde olmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerler, jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilir (Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanun, m.10).” “Jandarma veya Emniyet Teşkilatı, kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilirler.”

10.3.1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 3. maddesine göre, “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir.”

Jandarma bir komutanlık olarak örgütlenmiştir; er, erbaş, astsubay ve subaylardan oluşur ancak Genelkurmay Başkanlığına değil İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (m.4).

Yasanın 6. maddesine göre “Jandarma Genel Komutanı tüm Jandarma Teşkilatının komutanıdır.” Jandarma, İçişleri Bakanlığı'na bağlanmış olsa da askeri bir örgütlenmedir, komutanın emrindedir. İçişleri Bakanı jandarma hizmetlerinin yürütülmesinde emir veremez. “Jandarma Genel Komutanı, Teşkilatın sevk ve idaresinden, kanun ve nizam hükümlerinin icrasını sağlamaktan, bunlara dayalı olarak verilen emir ve kararların uygulanmasından sorumludur (m.6).” Jandarma birliklerinden gerekli görülenler “seferberlik ve savaşta Kuvvet Komutanlıkları emrine” girer (m.5, 8). Jandarma savaş ve seferberlik dışında da askeri görev yapabilir. Savaş dışında jandarmanın askeri görev yapabilmesi için genelkurmay başkanının ya da garnizon komutanının istemesi ve içişleri bakanının ya da valinin onay vermesi gerekir (m.8).

Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu'nun 7. maddesine göre jandarmanın görevleri *mülki, adli ve askeri* olarak üçe ayrılmıştır. Mülki görevle anlatılan idari kolluk görevleridir. Askeri görevler, kolluk görevini değil, ulusal savunma hizmetini anlatır.

Jandarmanın sorumluluk alanlarında genel olarak görevleri şunlardır.

- a) Mülki görevleri; Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korunmalarını yapmak , ... kanun ve nizam hükümlerinin icrası ile bunlara dayalı emir ve kararlarla Jandarmaya verilen görevleri yapmak.
- b) Adli görevleri; İşlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek.
- c) Askeri görevleri; Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen askeri hizmetleri yerine getirmek.

Jandarma, komutanlık biçiminde askeri bir örgütlenmedir. Örgütlenme ve işleyiş ilkeleri ile kullanılan silahlar farklıdır. Jandarma ile emniyet örgütünün personelinin ve araçlarının karışmaması gerekir. Yasada “Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir.” kuralı ile “Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı silah, mühimmat, teçhizat, taşıt ve diğer taşınırları ile taşınmazlarını birbirlerine geçici olarak tahsis edebilirler veya bedelsiz olarak devredebilirler.” kuralı yer almaktadır. Askeri örgütlenmeyi sürdüren ve buna uygun araçlar kullanan jandarma örgütlenmesinin emniyet örgütlenmesi ile karıştırılması anayasanın ulusal savunmaya ilişkin kurallarına ve 13. maddedeki ölçülülük ilkesine aykırıdır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı

9.7.1982 tarih ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’na göre, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türkiye Cumhuriyetinin 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 görevli (m.1) silahlı bir genel kolluk kuvvetidir (m.2). Komutanlık İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

Jandarma konusunda anlatılanlar Sahil Güvenlik Komutanlığı için de geçerlidir.

Sahil Güvenlik Komutanlığının yasanın 4. maddesinde “kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kendisine verilen görevleri uygulamak ve yetkileri kullanmak” biçimindeki genel hüküm dışında özel olarak sayılmış görevleri de bulunmaktadır.

Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini, Eski Eserler Kanununa, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununa aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek; Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarda Karasuları Dahilinde İcrai Sanat ve Ticaret Hakkında Kanuna, Telsiz Kanununa, Denizde Can ve Mal Koruma Hakkında Kanuna, Umumi Hıfzıssıhha Kanununa, Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanuna, Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanununa, Su Ürünleri Kanununa, Pasaport Kanununa, Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanuna, Gemi Sağlık Resmi Kanununa, Turizmi Teşvik Kanununa, seyir güvenliği ile demirleme, bağlama, avlanma, dalgıçlık ve bayrak çekme ile ilgili hükümlere, deniz ve hava araçları ile denizlerdeki tesislerden yapılacak her türlü kirlenmelerle ilgili hükümlere ve belirtilen konulara ilişkin uluslararası andlaşmalara aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek; Deniz ve Kıyılarda Görülecek Başboş Mayın, Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlerin Yok Edilmeleri Hakkında Kanunun uygulanmasında gerekli koruma tedbirlerini alarak ilgililere haber vermek; deniz seyir yardımcılarının ilgili

hükümlere göre çalışma durumlarını, yetkili kuruluşlarca konulan deniz engelleri ile batık işaretlerinin sürekliliğini izlemek, kontrol etmek, görülen aksaklık ve noksanlıkları ilgililere bildirmek; Uluslararası Denizde Arama ve Kurtarma Sözleşmesinin öngördüğü düzeyde arama ve kurtarma görevlerini icra etmek; Karasularımıza giren mültecileri silah, mühimmat vesair harp vasıtalarından arıtmak ve bu mülteciler ile onların nezdindeki silah, mühimmat vesair harp vasıtalarını ilgililere teslim etmek; görev alanları içinde genel güvenlik kuvvetlerince takibi gerekli suçlarla, karada başlayıp denizde devam eden yukarıda belirtilen suçlar dışındaki suçların izlenmesinde ve suçluların yakalanmasında güvenlik kuvveti olarak diğer güvenlik kuvvetlerine yardım etmek, gerektiğinde bu suçlara elkoymak ve suçluları yakalayıp yetkili makamlara teslim etmek özel olarak sayılan görevler arasındadır.

Köy korucuları ve güvenlik korucuları

Köyler büyük çoğunlukla kentlerdeki kolluk örgütlenmesinin uzağında olan kırsal alanlardır. Jandarma örgütlenmesi yetki alanında olsalar da köylerde sürekli olarak jandarma bulunmaz. Bu nedenle, köylerde korucu çalıştırılır. Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için *köy korucuları* bulundurulur. (18.3.1924 tarih ve 442 sayılı ve Köy Kanunu, m.68). Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın buyurultusu ile işe başlar (m.70). Korucular silahlıdır. Korucuların taşıyacakları silahların cinsi harp silahlarından (m.78). Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler (m.73).

Kamu düzenini bozan etkiler terörden kaynaklanıyorsa bu yerlerde köy korucularının yanısıra *güvenlik korucusu* çalıştırılabilir. Köy Kanunu'nun 74. maddesine göre, "Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir. Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Cumhurbaşkanı bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkilidir."

Bekçiler

Toplumsallaşmanın kendisi bir denetim yaratır. Çok sayıda kişinin bulunduğu kalabalık alanlarda zayıf da olsa bir toplumsal denetim vardır, oturanların birbirlerini tanıdığı mahalle aralarında, esnafın birbirini tanıdığı, yaklaşık olarak aynı müşterilerin geldiği çarşı ya da pazar yerlerinde de insanların birbirini izlemesinden oluşan bir toplumsal denetim vardır. Bu nedenle, çarşıya pazara çıkılarak, işe ya da okula gidilerek toplumsallaşılan gündüz saatlerin kolluk örgütünün denetimi biraz daha geriden, uzaktan ve izleyerek olabilir. İnsanların meydanlardan, cadde ve sokaklardan çekildiği akşam ve gece saatlerinde konuların, işyerlerinin, o saatlerde dışarda olanların güvenliğini, dirliğini, esenliğini korumak için kolluk, boşalan yerlerde dolaşarak görev yapmaya başlar ve yetkilerini kuşkuyla temel alarak kullanmaya başlar. Bu özellik "kolluk yetkileri gece saatlerinde genişler" biçiminde ilkeleştirilmiştir. Elbette yetkilerin genişlemesi sözkonusu değildir, aynı yetkilerin daha yoğun olarak kullanılması sözkonusudur. Gündüz devriye gezilmesine gerek olmayan cadde ve sokaklarda bulunması gerekecek, gündüz kuşku çekmeyecek davranışlar geceleri kuşku yaratacaktır. Kamu düzeninin sağlanması için gece görev yapmak üzere, mesleki bilgileri daha sınırlı ve dolayısıyla yetiştirilmeleri daha kolay olan yardımcı örgütlenme oluşturulmuştur. Bekçiler, geceleri kamu düzeninin sağlanması için polise yardımcı kolluk örgütlenmesidir. Bekçiler, geceleri genel kolluk güçlerinin yanısıra görev yapan kolluk görevlileridir.

11.6.2020 tarih ve 7245 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu'nun 2. maddesine göre, "Genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olmak üzere, emniyet ve jandarma teşkilatları bünyesinde silahlı bir kolluk olarak çarşı ve mahalle bekçileri istihdam edilir." Zor ve silah kullanma yetkisine sahiptirler (m.9).

Bekçiler, ilke olarak "güneşin batış saatinden doğuş saatine kadar olan zaman dilimi"nde görev yaparlar (m.12). Bekçiler, "güvenlik veya kamu düzeni ile görevi etkileyen zorunluluk" durumlarında gündüz de çalıştırılabilirler.

Bekçi yetiştiren bir okul bulunmamaktadır. Bekçiler, kamu görevine girdikten sonra meslek içi eğitim ile yetiştirilmektedirler. Bir yıllık aday memurluk dönemlerinde temel ve hazırlayıcı eğitim devreleri bulunmaktadır. Bekçiler, polis ve jandarmanın meslek bilgi donanımına sahip değildir.

Bekçiler, kamu düzeninin güvenlik ögesinden önce dirlik ve esenlik ögesini korumak ve sağlamak ile görevlidirler. Yasada bu özellik "halka yardım görevi" başlıklı 5. maddede görülmektedir.

Halka yardım görevi

MADDE 5 – (1) Çarşı ve mahalle bekçileri, görevli oldukları mülki sınırlar içerisinde halkın istirahat, sağlık ve selametini sağlamak bakımından; a) Yolda hastalanan, kazaya uğrayan, düşüp kalan ve genel durumu itibarıyla yardıma muhtaç olanlara yardım etmek, b) Yardıma ihtiyaç duyduğu değerlendirilen, şiddet mağduru veya şiddete ya da istismara uğrama riski taşıyan kadın ve çocukları, kimsesizleri, engellileri ve acizleri en yakın genel kolluk birimlerine teslim etmek, c) Bir semt, yer, yol veya sokak sormak için başvuranlara gerekli bilgiyi vermek, ç) Doğum, ölüm, hastalık, kaza, yangın veya afet gibi önemli ve acele hâller sebebiyle, yapılacak yardım isteklerinden gücü dâhilinde olanları öncelikle yerine getirmek, d) Büyük tehlike arz eden yangın ve su baskını gibi afetlerde mahalle sakinlerini derhal uyarmak, e) Toplum sağlığını ve güvenliğini tehdit eden bir hayvana rastlanıldığında verebileceği zararları engellemek için kişileri alandan uzaklaştırmak, ilgili genel kolluk ve belediyeyi durumdan haberdar etmek ile görevli ve yetkilidir.

Bekçilerin idari ve adli kolluk yetkileri polisin yetkilerine yakın niteliktedir. Zor ve silah kullanma, durdurma, kimlik sorma ve yakalama yetkileri de bulunmaktadır. Bununla birlikte idari gözaltı yetkisi, ifade alma yetkisi bulunmamaktadır. Olan yetkilerini ise zaman yönünden sınırlı olarak, yalnızca geceleri kullanabilir.

Önleyici ve koruyucu görev ve yetkiler

MADDE 6 – (1) Çarşı ve mahalle bekçileri; a) Görev saatleri içinde görevlendirildikleri bölgede devriye hizmeti yürütmek, b) Görev bölgeleri içinde bulunan konut, iş yeri ve araçlar gibi malların korunmasında sahipleri tarafından noksan alınan tedbirleri tamamlattırmak, c) Görev saatleri içerisinde vâkıf oldukları şüpheli durum veya kişileri bağlı bulundukları genel kolluk birimlerine bildirmek, ç) Kamu düzenini bozacak mahiyetteki gösteri, yürüyüş ve karışıklıkların önlenmesi amacıyla genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar önleyici tedbirleri almak, d) Görev bölgeleri içinde uyuşturucu madde imal edildiği, satıldığı veya kullanıldığından, kumar oynandığından ya da fuhuş yapıldığından şüphe edilen yerleri bağlı bulundukları genel kolluk birimlerine bildirmek, e) Kişilerin can, mal ve ırzına yönelik saldırı ve tehditleri önlemek ve genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar gerekli tedbirleri almak, f) Mahalle sakinlerini etkileyen elektrik, su, doğalgaz, kanalizasyon gibi arızaları, bağlı bulunduğu genel kolluk birimleri ile ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmek ve görevli ekipler gelinceye kadar gerekli önleyici tedbirleri almak, g) Halkın sükun ve istirahatini bozanları ve başkalarını rahatsız edenleri engellemek, ğ) Sokak, geçit ve meydanları tıkayarak trafiğe mâni olan taşıtların ve diğer engellerin kaldırılmasını sağlamak ve gerektiğinde bağlı bulunduğu genel kolluk birimlerine bildirmek, h) Yangın, deprem, su baskını gibi afet ve tehlikelerde genel

kolluğu bilgilendirmek ve görevli ekipler gelineye kadar gerekli önleyici tedbirleri almak ile görevli ve yetkilidir.

Bekçilerin, gerçek zorunluluk olmadan gündüz çalıştırılmaları, bekçilere park denetimleri, sokak denetimleri, kimlik sorma ve GBT uygulamaları yaptırılması toplumsal gerginlik yaratmaktadır. Bekçilerin, polisin yerine kullanılmaması gerekir. Gece çalıştırılma kuralına uyulmalı, gerçek bir zorunluluk bulunmadan gündüz genel kolluk gücü olarak kullanılmamalıdır. Bekçiler, polisin yerine geçini değil, zamansal yardımcısıdır, gece görevlisidir.

Özel Güvenlik

Özel güvenlik *genel idari kolluk* işlevi yerine getirmektedir. Özel güvenlik genel idari kolluğun tamamlayıcısıdır.

5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'un 1. maddesinde, "kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetleri" nitelemesi yapmaktadır. "Güvenliğin tamamlanması" devletin kamu düzeninin temeli olarak güvenlik hizmeti sağlamasının mantığı ile çelişiktir, bireyler kamu düzeni ile ilişkiye girdiklerinde devletin sağladığı güvenlikle yetinmek zorundadırlar, kendi özel alanlarında, tarlasının sınırlarında, içinde, evinin kapısında, işyerinin girişinde, marketinin içinde düzen ve güvenlik sağlayıcı önlemleri alabilirler ancak bu *kamu güvenliğini* tamamlayıcı nitelikte değildir. Ayrıca, kamu güvenliğini tamamlayıcılıktan söz edilmesi bunun eksik bulunduğunu ve devletin görevini yapmadığını gösterir. Büyük ve orta boy sermaye sahiplerine, işyerlerini ve meskenlerini, daha genel olarak söylersek egemenlik alanlarını, devletin yasal kolluk yetkilerine sahip olan kendi araçları ile koruma esnekliği de vermektedir. Bir gecekondü mahallesinin, özel güvenlik şirketi tarafından korunması düşünülemez bile, ancak kentin yeni banliyölerinde her sitenin özel güvenliği vardır. İşverene karşı hak arama eylemi yapan sendikacılar karşılarında artık, yasadışı silahlı adamlardan önce, kolluk gücü kullanan özel güvenlikçiler buluyorlar.

Özel güvenlik hem kamuda hem de piyasa alanında (özel sektörde) çalıştırılmaktadır. Konserler, spor karşılaşmaları, AVM'ler, eğlence yerleri, rezidans olarak adlandırılan büyük apartmanlar, büyük siteler, fabrikalar, kişilerin yakın koruma vb. özel güvenlik çalıştırılan alanlardır.

Özel güvenlik sertifikası sahibi olan kişi sayısı bir buçuk milyon dolayındadır. Bunlardan üç yüz bine yakını özel güvenlik olarak çalışmaktadır. Polis sayısına yakındır. Bin beş yüze yakın özel güvenlik şirketi ve beş yüze yakın da özel güvenlik eğitim kurumu bulunmaktadır.

Kişilerin ve şirketlerin, şirketlerden özel güvenlik hizmeti satın alması ile idarenin özel güvenlik çalıştırması birbirinden farklıdır. İdarenin, kamu görevlisi olarak özel güvenlik görevlisi çalıştırması ile özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın alması da birbirinden farklıdır. Devletin kolluk hizmetini özel şirketlere ürettirmesi anayasaya aykırıdır (m.128). Askerlik şubelerinin, bakanlık binalarının, Danıştay binasının vb. korunması özel güvenlik şirketine yaptırılamaz.

10.6.2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'a göre özel güvenlik "kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetleri"dir. "Zor kullanma ve yakalama yetkilerinin kullanılmasını gerektiren olaylar en seri vasıta ile yetkili genel kolluğa bildirilir; yakalanan kişi ve zapt edilen eşya genel kolluğa teslim edilir (m.9)."

Özel güvenlik ile korunabilmek için idareden izin alınması gerekir. "Kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır (m.3)." Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde komisyon kararı aranmaz.

Özel güvenlik komisyonu, kamu yönetiminde yönetim denilen anlayışın etkisiyle oluşturulmuştur. Özel sektör temsilcileri ve hakkında karar alınacak kişi komisyon üyesi

yapılmıştır. Yasanın 4. maddesine göre, özel güvenlik komisyonu vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşur. Özel güvenlik izni verilmesi için başvuranın temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılır.

Özel güvenlik hizmetleri piyasada şirketler tarafından üretilerek satılmaktadır. İdare ise kendi özel güvenlik hizmetini özel güvenlik personeli çalıştırarak kendi karşılar. Yasa, “bir kuruluş bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmuş olması, ihtiyaç duyulduğunda ayrıca güvenlik şirketlerine hizmet gördürülmesine mani değildir (m.3).” Hükmüyle idareye piyasadan özel güvenlik hizmeti satın alma olanağı tanımıştır. İdarenin piyasadan özel güvenlik hizmeti satın alması anayasanın 128. maddesine aykırıdır. Kolluk hizmetleri sözleşme ile özel girişimcilere gördürülemez.

Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığının iznine tâbidir (m.5). Özel güvenlik şirketleri sattıkları hizmetleri özel güvenlik görevlileri çalıştırarak üretirler. Özel güvenlik görevlisi olmak isteyen kişiler önce özel güvenlik eğitimi satan şirketlerden bu hizmeti satın alıp eğitim sonrası yapılan sınavda başarılı olurlarsa sertifika almaktadırlar. Özel güvenlik sertifikası olan kişiler de özel güvenlik şirketlerinde çalışmaktadırlar.

Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri yer, zaman ve konu olarak sınırlıdır. Tüm özel güvenlik görevlileri silahlı değildir, kimi çalışma alanlarında ise silahlı özel güvenlik görev yapamaz. Yasanın 8. maddesine göre, “Hangi koruma ve güvenlik hizmeti için ne miktar ve özellikte ateşli silah bulundurulabileceği komisyon tarafından belirlenir. Ancak eğitim ve öğretim kurumlarında, sağlık tesislerinde, talih oyunları işletmelerinde, içkili yerlerde silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına izin verilmez. Özel güvenlik görevlileri, özel toplantılarda, spor müsabakalarında, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde silahlı olarak görev yapamazlar.” Kullanılacak silah ve teçhizat korunacak kişi veya kuruluş tarafından temin edilir. Özel güvenlik şirketleri ateşli silah alamaz ve bulunduramazlar (m.8).

Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri şunlardır (m.7):

- Zorunluluk durumu, meşru savunma, yasa hükmünün ya da emrin yerine getirilmesi nedeniyle zor kullanma.
- Koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme. (Bu alanlar için kimlik sorma yetkisi bulunmamaktadır. Örneğin Üniversite girişlerinde özel güvenlik görevlileri Türkiye Cumhuriyeti kimlik belgesi ya da öğrenci kimlik belgesi soramazlar.)
- Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde, hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.
- Dört durumda yakalama yetkisi verilmiştir. Kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama. Görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama. Ceza Muhakemesi Kanununun 90 ıncı maddesine göre yakalama. Olay yerini ve delilleri koruma, bu amaçla Ceza Muhakemesi Kanununun 168 inci maddesine göre yakalama.
- Yangın, deprem gibi tabii afet durumlarında ve imdat istenmesi halinde görev alanındaki işyeri ve konutlara girme.
- Genel kolluk kuvvetlerine derhal bildirmek şartıyla, aramalar sırasında suç teşkil eden veya delil olabilecek ya da suç teşkil etmemekle birlikte tehlike doğurabilecek eşyayı emanete alma. Terk edilmiş ve bulunmuş eşyayı emanete alma.

Polis ve jandarmadan farklı olarak özel güvenlik görevlileri yetkilerini yalnızca görevli oldukları süre içinde ve görev alanlarında kullanabilirler (m.9). Üzerinde kimlik kartı olmayan özel güvenlik görevlileri yetkilerini kullanamazlar (m.12).

Özel güvenlik personeli, Kanunda belirtilen koruma ve güvenlik hizmetleri dışında başka bir işte çalıştırılmaz (m.16). Örneğin, üniversitelerde ya da diğer eğitim kurumlarında özel güvenlik görevlileri, öğrenci kimliklerinin denetimi için, koridorlarda disiplin düzeninin sağlanması için, sınıfların denetimi için vb. çalıştırılmaz.

Polis

Genel kolluğun genel örgütü olan polis Emniyet Teşkilatı Kanunda tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. 4. maddeye göre,

“**Polis**, silahlı icra ve inzibat kuvveti olup üniformalı ve sivil olmak üzere iki kısımdır.”

Madde polisin silahlı olduğu özel olarak belirlenmiştir. Polis, yalnızca kolluk gücü olarak değil aynı zamanda icra (yürütme) gücü olarak tanımlanmış olmakla birlikte, polis idarenin kararlarını yürütme aracı (resen icra aracı) değildir, yasalarla ya da mahkeme/hakim kararıyla icra görevleri verilebilir.

“**Sivil polis**; her nevi emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan kısımdır (m.4).”

Sivil polis de silahlıdır, kolluk görevini yerine getirir. Sivil polis, yaygın kanının ya da izlenimin tersine, istihbarat görevlisi değil, kolluk görevlisidir. Üniformasız görev yapması polisin yükümlülüklerine bağlı olmadığını onun yetkilerini kullanamayacağını, görevlerini yerine getiremeyeceği anlamına gelmez. Örneğin, polisin üniversite binalarına, yerleşkelerine girebilmesine bulunmasına ilişkin kurallarla sivil polisler de bağlıdır. Halk arasında, üniformalı polise, sivil polisin karşısı olarak, resmi polis denilmektedir. Yanlıştır.

Polis işlevsel olarak da ayrılmıştır. Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 8. maddesine göre, “Polis: İdari, siyasi ve adli kısımlara ayrılır.” Bu bölümler 9. Maddede tanımlanmıştır:

- **İdari polis**, içtimai ve umumi intizamı temin etmekle mükellef olan kısımdır.
- **Adli polis**; asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğüne kadrodan ayrılan bir kısımdır.
- **Siyasi polis**, Devletin umumi emniyetine taallük eden işlerle mükellef olan kısımdır.

Adli – idari kolluk ayrımı, Emniyet Teşkilatı Kanunu’nda, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’nda ve daha geniş olarak Ceza Muhakemesi Kanununda kurala bağlanmıştır.

Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’nun 2. maddesine göre, polisin genel emniyetle ilgili görevleri iki kısımdır:

- Kanunlara, Cumhurbaşkanlığı karamamelerine, yönetmeliklere, Hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak.
- **İşlenmiş** olan bir **suç hakkında** Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak.

Polis hiçbir suretle vazifesinden başka bir işte kullanılamaz (m.4).

Adli kolluk örgütü ve savcı ilişkisi

İdari kolluk kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin temel alınarak tanımlanırken adli kolluk işlenmiş suç temel alınarak tanımlanmıştır. İlki düzen bozucu davranışların önünü almayı ikincisi

ise ceza yargılamasının çalışabilmesi için suç kuşkusu ve kanıtlara ilişkin gerekli görevleri yerine getirmeyi amaçlar.

Anayasanın “kişi hürriyeti ve güvenliği” başlıklı 19. maddesinde herkesin kişi hürriyeti ve güvenliğine sahip olduğu düzenlenmiş ve kişinin hürriyetinden mahrum bırakılabileceği durumlar sınırlanmıştır. Kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılması, yargıç kararına bağlanmıştır.

Kişinin özgürlüğünden yoksun kılınması durumlarından olan yakalama yargıç kararı olmadan da yapılabilir. Bununla birlikte yargıç kararı olmadan yakalama sınırlanmış ve yargıca eriştirilme koşuluna bağlanmıştır (m.19). Ayrıca, Anayasanın “Hakların korunması ile ilgili hükümler” başlıklı altbölümünde yer alan 37.maddesinde kanuni hakim güvencesi” bulunmaktadır. “Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz.” Ayrıca 36. maddede kişilere “adil yargılanma” hakkı tanınmıştır. Bu maddeler dışında temel hak ve özgürlüklere ilişkin çeşitli maddelerde de yargı güvencesine yer verilmiştir. Yargı ve yargıç, temel hak ve özgürlüklerin temel güvencesidir.

Kamu düzenini yasaların yaptırıma bağladığı eylemlerle bozduğu düşünülen kişilerin bundan alıkonulması sonucunda kişi özgürlüğünün kısıtlanması gerekiyorsa, kolluk yetkisi kullanan idare tek başına hareket edememekte yargıç güvencesi devreye girmektedir. İdarenin, kamu düzenini ihlalcisine ve kanıtlara yönelik etkinliğinin *adli* kolluk olarak adlandırılmasının nedeni de budur.

İdari uygulamanın hız ve esnekliği ile yargının usullü (ve hatta törensel) oluşunun getirdiği idareye göre yavaşlık ve ayrıca yargının idareye dışardan müdahalesinin getirdiği rahatsızlık nedeniyle yargıç güvencesi hep zayıflatılmıştır. “Gecikmesinde sakınca bulunan haller” zayıflatmanın gerekçesidir.

İdarenin, kişi özgürlüğüne müdahaleden önce yargıca ulaşması ya da kişi özgürlüğüne müdahale ettiğinde onu yargıca erişirmesi onu hep geciktirir, bu hal sakınca yaratıyorsa ara bir yol olarak *savcının* kararı ile yetinilmiştir. Bu zayıflatma ile de yetinilmediği, yargıç ve savcı devredışı bırakılarak mülki amirin izni yeterli sayıldığı durumlar da yaratılmıştır. Mülki amir, idaredir. Kolluk görevlisi, mülki amirden izin alarak kişi hürriyetine müdahale edecektir. Bu en zayıf durumda, yargının devreye girmesi, ancak idarecinin yaptığı işi yargıca haber vermesi ile olacaktır. Yargının devreye girmesinin bu zayıf hali bile temel hak ve özgürlükler için önemli bir güvencedir.

Adli kolluk ceza yargılamasının aracıdır, suç işlediğinden kuşku edilenlere ve suçun kanıtlarına yönelik savcılık ve mahkeme kararlarının uygulama aracıdır. Suç işlediğinden kuşku edilen kişilere ve kanıtlara yönelik etkinlik kişi özgürlüğünü, konut dokunulmazlığını, mülkiyet hakkını kısıtlayacağı için yargı kararına bağlıdır. Adli kolluk etkinliği, yargı (mahkeme ya da savcı) kararına bağlı olarak başlayabileceği gibi idare tarafından da başlatılabilir ancak mutlaka yargıya eriştirilmesi gerekir. Adli makamlar, adli kolluğun üstü ve karar yeridir.

Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 10. maddesine göre, “Adli polis, adli tahkikat vazifeleri haricindeki hizmetlerde, mafevklerinin emrindedir.” Polis, adli soruşturma işleri yaparken ya da adli soruşturma niteliği taşıyan bir işe başladığında savcının emri altına girer ve yaptığı işlemleri savcıya bildirir, bunun dışında kendi idari üstlerinin emri altındadır. Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 12. maddesine göre “Adli işlere mütaallik tahkikat; salahiyetli adli otoritelerin direktifleri altında ve kanunlarına tevfi kanunları yalnız adli zabıtaya yaptırılır.” Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 164. maddesine göre, “Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli kolluk görevlileri, Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir. Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir.” Yasanın 161. maddesine göre, “Adli kolluk görevlileri, elkoydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri emrinde çalıştıkları Cumhuriyet savcısına derhâl bildirmek ve bu Cumhuriyet savcısının adliyeye ilişkin bütün emirlerini gecikmeksizin yerine getirmekle yükümlüdür. Cumhuriyet savcısı, adli kolluk görevlilerine

emirleri yazılı; acele hâllerde, sözlü olarak verir. Sözlü emir, en kısa sürede yazılı olarak da bildirilir.”

Adli kolluk ceza yargılamasındaki *kovuşturmayı* önceleyen *soruşturma* evresinin etkinliğidir. Bir suçun işlendiğini öğrenen Cumhuriyet savcısının görevi Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 160. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhuriyet savcısı, ihbar veya başka bir suretle bir suçun işlendiği izlenimini veren bir hali öğrenir öğrenmez kamu davasını açmaya yer olup olmadığına karar vermek üzere hemen işin gerçeğini araştırmaya başlar. Cumhuriyet savcısı, maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için, emrindeki adli kolluk görevlileri marifetiyle, şüphelinin lehine ve aleyhine olan delilleri toplayarak muhafaza altına almakla ve şüphelinin haklarını korumakla yükümlüdür.

Polis örgütü içinde adli polis birimleri kurulmuştur ancak her yerde yeterli işgücü bulunmadığı için ve daha önemlisi birden bire ortaya çıkan bir olayda suç kuşkulularını ve kanıtları ele geçirmek gerektiği için tüm polisler adli görev yerine getirir. Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 12. maddesine göre, “İdari polis adli zabıta vazifesini tahrir eden herhangi bir hal karşısında kaldığı takdirde bir taraftan adli zabıta vazifesini ifa etmekle beraber, diğer taraftan adli zabıta haberdar eder ve adli zabıta gelince işi ona devreder.” Ceza Muhakemesi Kanunu’nun “Diğer kolluk birimlerinin adli kolluk görevi” başlıklı 165. maddesine göre de “Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır.”

Adli kolluğun, teşkilat ve personel olarak idari kolluktan ayırmak güç ve belki de istenir olmasa da adli kolluğun savcının emir ve direktifi altında çalışması mutlak hale getirilmelidir.

Kolluk mekan olarak idari teşkilatın içindedir. İdari hiyerarşiye bağlı, karakollar, polis merkezleri, emniyet müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Buralarda yer alan kolluk personeli adli kolluk işlevi yerine getirdiğinde, örneğin bir şüpheliyi yakalayıp karakola getirdiğinde, onun emir ve direktifi ile hareket etmesi gereken yani amiri olan savcının mekanı ise adliye binalarındadır. Bu örgütsel-mekansal kopukluğun aşılması için, teknolojik ve örgütsel tüm olanaklardan yararlanılmalıdır. Savcının adli kolluk faaliyeti yerine getiren polis ve jandarma üzerinde fiilen denetimini sağlayacak bir örgütlenmeye gidilmelidir. Özellikle adli kolluktaki amirler ile savcı arasında sürekli iletişim sağlayan bir teknolojik bağlantı olmalıdır. Kimi durumlarda yakalama kararı da dahil olmak üzere, ama her zaman yakalama anından itibaren kolluk personeli savcının emir ve direktifi ile hareket etmek zorundadır. Ayrıca, bu andan itibaren tüm sürecin kayıt altına alınması ve bundan savcılığın bilgilendirilmesi gerekir.

Adli kollukta denetim, giderim sorumluluğu ve ceza sorumluluğu

Adli kolluk etkinliğinin ve kararlarının adli yargı tarafından denetlendiği bilgisi yanlıştır. Polisin adli kolluk etkinliği başladığında savcı, ceza yargıya ya da ceza mahkemesi kararları gerekir. Polis, kişi özgürlüğünü kısıtlayan etkinliğini zaten ceza yargısına erişirmek zorundadır. Adli makamların, adli kolluğa ilişkin kararlarına karşı elbette idari yargıda değil, ceza yargılaması sisteminde başvuru yolları getirilmiştir. Adli kollukta adli makamların kararlarından doğan zararlar için yine ceza yargılamasında tazminat davası açılır. Ancak adli kolluk etkinliğinin idarece gerçekleştirildiği durumlarda, bu etkinlik ve hizmetten doğan zararlar için idarenin sorumluluğuna gidilir ve dava açılması gerekirse idari yargı yerleri yetkilidir. Polisin kişiyi gözaltına alırken aşırı şiddet uygulamasından doğan zarar ya da emniyette gözaltı sırasında kötü muamele görmesinden doğan zarar idarenin sorumluluğuna ilişkin ilkelerle değerlendirilir, dava açılması gerekirse idare mahkemeleri yetkilidir.

Kolluk görevlilerinin görevlerine ilişkin suçları dolayısıyla yargılanmasında adli kolluk işlevi özellik yaratır. Adli kolluk görevi yerine getiren kolluk görevlileri, kamu görevlilerinin

yararlandığı izin sisteminden yararlanamazlar ve savcılar tarafından, idareden izin alınması gerekmeksizin doğrudan soruşturulurlar. Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 12. maddesine göre “Adli zabıta vazifesini gerek aslen ve gerek yardım suretile gören zabıta memurları hakkında bu vazifeden mütevellit suçlardan dolayı Ceza Mahkemeleri Usulü Kanununa göre takibat yapılır.” Ceza Muhakemesi Kanunu’nda da aynı yönde kural bulunmaktadır. Yasanın 161. maddesine göre “Kanun tarafından kendilerine verilen veya kanun dairesinde kendilerinden istenen adliye ile ilgili görev veya işlerde kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kamu görevlileri ile Cumhuriyet savcılarının sözlü veya yazılı istem ve emirlerini yapmakta kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kolluk âmir ve memurları hakkında Cumhuriyet savcılarınca doğrudan doğruya soruşturma yapılır.”

Silah kullanma durumu için de aynı sistem getirilmiştir. Önleyici, caydırıcı, düzenleyici ve koruyucu kolluk görevlerini yerine getirirken silah kullanmak zorunda kalan polis hakkında, cezai sorumluluğun tespiti bakımından Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre işlem yapılır. Adliyeye ilişkin vazife ve işlerle ilgili bir hizmeti yerine getirirken silah kullanmak zorunda kalan polis hakkında ise hazırlık soruşturması bizzat Cumhuriyet savcıları veya yardımcıları tarafından yapılır (PVSK, Ek Madde 9).

“Cumhuriyet başsavcıları her yılın sonunda, o yerdeki adli kolluğun sorumluları hakkında değerlendirme raporları düzenleyerek, mülkî idare amirlerine gönderir (CMK, m.166).” İçişleri Bakanlığına bağlı kolluk personeli üzerinde savcının yaptığı bir idari denetim söz konusudur.

Kanunsuz emir

Kolluk aşamasının (hiyerarşinin) sert olduğu bir örgütlenme yapısına sahiptir. Tekil durumlarda, olaya en yakın olan kolluk görevlisinin mesleki deneyimleriyle anlık ve tek başına karar alabilmesi en temel mesleki beceri olmakla birlikte, olaya örgütlü olarak ya da üstlerle iletişim içinde müdahale edildiği durumlarda emirlere uyabilme de temel bir mesleki beceri ve örgütsel zorunluluktur. Kişilerin bedeni, mülkiyeti ve özel alanı üzerinde zor ve silah kullanma gücü bu güçlü örgütün keyfi emirlerin uygulayıcısı olmasını önlemeyi de gerektirir. Anayasanın idaredaki emir komuta zincirinin kötüye kullanılmasını engellemek için kanunsuz emir kavramıyla bir düzenleme yapmış, astlara üstlerinin verdiği emirleri denetleme yetkisi tanımıştır. Aynı zamanda astlara verilen emirleri denetleme yetkisine kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması gereken acele durumlar için ayrık getirilebileceği öngörülmüştür.

Madde 137 – Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.

Anayasanın 137. maddesinin son fıkrasının öngördüğü kamu düzeni ve kamu güvenliği ayrığına ilişkin Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’nun 2. maddesinde düzenleme yapılmıştır.

Madde 2 – (...) Konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilmez. Yerine getirenler sorumluluktan kurtulamaz. Aşağıda yazılı hallerde: I – Can, ırz veya mal emniyetini korumak için, II – Devletin şahsiyetine karşı işlenen cürümlerin faillerini

yakalamak veya delillerini tesbit etmek için, (...) VII – İşlenmekte olan bir suçun işlenmesine veya devamına mani olmak için, (...) IX – Kanunsuz toplantı veya kanunsuz yürüyüşleri dağıtmak veya suçlularını yakalamak için, (...) XII – Herhangi bir sebeple tıkanmış olan yolların trafiğe açılması için, (...) Yetkili amir tarafından verilecek sözlü emirler derhal yerine getirilir. Bu emirlerin yazılı olarak verilmesi istenilemez. Bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğabilecek sorumluluk emri verene aittir.

Özel idari kolluk (hizmet kolluğu)

Hizmet kolluğu, hizmetin içdüzenini sağlamak için oluşturulmuş bir teşkilatı anlatmaz.

Kamu düzeninin, özel koruma gerektirdiği ve konunun niteliğine göre farklılaştığı alanlarda özel olarak kurulmuş bir teşkilatı ve konuya uygun düzen sağlama hizmetlerini anlatır. Ormanlarda kamu düzenin sağlanması genel kamu düzenin unsurlarını gerektirir ancak bunlar ormanların korunması için mekanda ve zamanda yoğunlaşmayı ve uzmanlaşmayı gerektirir.

PVSK Madde 24 – Mahsus zabıta teşkilatı olan işlerde bu teşkilata mensup memur bulunmadığı yerlerde polis, bunlara ait inzibati muameleleri yapmağa salahiyetlidir.

Orman muhafaza memuru, özel idari kolluk örneğidir. Orman Kanunu (m.77,78,80,82, 86). Ormandaki düzeni korumak için, yakalama ve silah kullanma yetkileri var. Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu da özel idari kolluk yapısı oluşturmuştur. Vergi denetiminde de kolluk yetkisi kullanılır. Hizmet kolluğudur. Gümrük muhafaza görevlilerinin yaptığı iş de özel idari kolluk olarak nitelenebilir.

Mahalli idarelerin kolluk birimleri de, kamu düzenini (genel sağlık, güvenlik, dirlik, esenlik *** estetik, ahlak, insanlık onuru***) koruyacak hizmetler yapmaktadır. Bu nedenle *genel idari kolluk* içinde değerlendirilebilir. Ancak, kamu düzenine rengini verenin güvenlik olduğu düşünülürse, mahalli idare kolluğunun bu hizmetle uğraşmadığı o nedenle de genel idari kolluk sayılamayacağı da savunulabilir. Mahalli idarelerin kolluk birimleri, genel sağlık, dirlik, esenlik sağlamaya yönelik hizmetleri mahalli ihtiyaçlar ölçeğinde karşılamaktadır.

Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 8. maddesine göre “Belediye zabıtası işleri; lüzum görülen yerlerde idari polis kadrosundan ayrılan ve tahsisatı belediyelerden alınan bir kısım tarafından ifa edilir. Bu kısım memurlar dahi işbu kanun hükümlerine tabi tutulurlar.”

Özel idari kolluk saptaması yapmak, kolluk yetkisinin sınırlarını belirlemek için önemli olmaktadır. Özel idari kollukta yetkiler, hizmet konusu ve yeri ile sınırlıdır. Orman kolluğunda görevli olan, trafikte kamu düzeni sağlayamaz. Genel idari kolluktan merkezi idarenin polisi için aynı şey söylenemez.

Çevik kuvvet, genel idari kolluk içinde bir uzmanlık birimidir. Çevik kuvvet, devletin, kamu düzeninden ne anladığı göstermektedir.

*** Emniyet örgütü içinde uzmanlık birimi yaratılması ile özel idari kolluk ayrıdır. Emniyet örgütü içinde yaratılan uzmanlık birimi örneği:

Sporda şiddet, spor alanları özel değil, kamu alanı olduğu ve kamuya açık etkinlik olduğu için kamu düzeni sayılıyor ve kolluk etkinliğinin konusu oluyor.

Genel idari kolluğun güvenlik örgütü olan emniyette, spor güvenliği için özel birimler oluşturulmuştur.

31.3.2011 tarih ve 6222 sayılı Sporda Şiddet Ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun'un 3. maddesine göre,

MADDE 3 – (1) c) İl spor güvenlik kurulu: İlçe spor güvenlik kurulu;

Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde “merkezi spor güvenlik birimi”, il ve ilçe emniyet müdürlükleri ya da jandarma komutanlıklarında ise “spor güvenlik birim”leri oluşturulmuştur (m.3). Spor karşılaşmalarında spor alanlarının güvenliğinin sağlanması amacıyla mülki idare amiri tarafından görevlendirilmiş kolluk amirini ve yardımcıları, “müsabaka güvenlik amiri” ve yardımcısı olarak görev yaparlar (m.3). Futbol karşılaşmaları için “spor güvenlik birimi amiri, futbolda en üst lig ve bir altındaki lig için, her bir kulüple ilgili bir kolluk görevlisini gözlemci olarak görevlendirmekle yükümlüdür (m.7).”

Spor karşılaşmalarında güvenliğin sağlanması konusunda spor kulübü yöneticilerine de yükümlülük getirilmiştir. “Spor kulüpleri, yönetim kurulu üyeleri arasından bir veya birkaç kişiyi taraftardan sorumlu kulüp temsilcisi olarak belirlemek yükümlüdür. Taraftardan sorumlu kulüp temsilcileri, müsabaka güvenliğini sağlanması konusunda genel kolluk görevlileri ile özel güvenlik görevlilerine yardımcı olmakla yükümlüdür (m.9).”

Spor karşılaşmalarında güvenliğin sağlanmasında karşılaşma alanının güvenliğini sağlanması spor kulüplerinin yükümlülüğüne bırakılmış, bunun için kulüplere güvenlik hizmeti satın alma yükümlülüğü getirilmiştir. Kulüpler özel güvenlik hizmeti satın alabilirler. En üst profesyonel futbol ligi kulüplerinin müsabakalarında ise parası kulüplerce ödenmek koşuluyla polis görevlendirilebilir.

MADDE 5 – (1) Ev sahibi spor kulüpleri; a) Müsabaka ve seyir alanlarında sağlık ve güvenliğe, b) Müsabakanın yapılacağı yerde konuk takım seyircilerine bağımsız bir bölüm ayırmak ve taraftarlar arasında temas olmamasını sağlamaya yönelik olarak, ilgili spor federasyonları ve uluslararası spor federasyonları tarafından belirlenen önlemleri almakla yükümlüdür. (2) Spor kulüpleri, müsabakanın güvenliğini sağlamak amacıyla il veya ilçe spor güvenlik kurullarının kendileriyle ilgili olarak aldığı kararları yerine getirmekle yükümlüdür.

MADDE 6 – (1) Profesyonel spor dallarında yapılan müsabakalara katılanlar ile basketbol en üst ligindeki spor kulüpleri, genel kolluk ile birlikte görev yapmak üzere güvenliğini sağlamaya yetecek sayıdaki özel güvenlik görevlilerini müsabaka öncesinden müsabakanın tamamlanıp seyirci ve sporcuların tahliyesine kadar geçecek dönem içerisinde, müsabakanın yapılacağı yerde bulundurmakla ve müsabaka, antrenman ve seyir alanlarının güvenliğini sağlamakla yükümlüdür.

(3) Federasyonlar ve spor kulüpleri, bu Kanunda yer alan yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla özel güvenlik hizmeti satın alabilir.

En üst profesyonel futbol ligi kulüplerinin müsabakalarında güvenliğin sağlanması amacıyla genel kolluk görevlilerinden, görevde olmayanlar da görevlendirilebilir. Bu görevlendirme, ilgili kulübün başvurusu ve federasyonun talebi üzerine, müsabakanın yapılacağı yerdeki yetkili kolluk birimince yapılır. Bu kolluk görevlilerine, görevlendirildikleri müsabaka ile sınırlı olarak günlük harcırah miktarının üç katı kadar ödeme yapılır. Müsabaka güvenlik amirleri ile yardımcılarının federasyon temsilcisine ödenen miktar kadar ödeme yapılır. Gözlemci kolluk görevlilerine ise seyahat ve konaklama giderleri ile günlük harcırah üç katı olarak ödenir.

Bu miktar, federasyon tarafından doğrudan kolluk görevlilerinin hesabına yatırılır.

Belediye zabıtasına da güvenlikle ilgili idari kolluk yetkisi verilmiştir. “Genel kolluk görevlileri ve belediye zabıtası [yasak olan] alet veya maddeleri spor alanında seyyar olarak satan, satışa arz eden, dağıtan veya dağıtmak için bulunduran kişileri bu alandan uzaklaştırmakla yükümlüdür (m.12).”

Karşılamanın güvenliğini sağlanması için “genel kolluk görevlileri ile bunların gözetiminde olmak üzere özel güvenlik görevlileri, mülki amirin yazılı emrine istinaden, spor alanına girişte izleyicilerin üstünü ve eşyasını teknik cihazlarla ve gerektiğinde el ile kontrol edebilir ve arayabilir (m.12)”

Anayasaya göre, üst arama için mülki amirin yazılı emri yeterli midir?

Seyirden yasaklanma

MADDE 18 – (1) Kişinin, bu Kanunda tanımlanan veya yollamada bulunulan ilgili kanunlardaki suçlardan dolayı mahkemece kurulan hükümde, hakkında güvenlik tedbiri olarak spor müsabakalarını seyirden yasaklanmasına karar verilir. (8) Bu madde hükümlerine göre spor müsabakalarını seyirden yasaklanan kişi, yasaklama kararının sebebini oluşturan fiilin işlendiği müsabakanın tarafı olan ve taraftarı olduğu takımın katıldığı spor müsabakalarının yapılacağı gün, yurt içinde bulunduğu takdirde, müsabakanın başlangıç saatinde ve bundan bir saat sonra bulunduğu yere en yakın genel kolluk birimine başvurmakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğün takibi amacıyla kolluk birimlerinde biyometrik yöntemler de kullanılabilir.

Özel idari kolluk örneği:

31/8/1956 tarih ve 6831 sayılı ORMAN KANUNU:

“Orman memurları, bu Kanunda tanımlanan suçların işlenmesinin önlenmesi veya işlenen suçlarla ilgili olarak başlatılan soruşturmadaki görevleri kapsamında kolluk görevlisi sıfatını taşırlar. Orman teşkilatında her sınıf, derece ve vazifede çalışan memurlardan, Çevre ve Orman Bakanlığınca ve Orman Genel Müdürlüğünce lüzum görülecek olanlar, Cumhurbaşkanınca seçilecek silahla teçhiz olunurlar. Bu silahlar memurlara orman idaresince demirbaş olarak verilir. Ayrıca, kolluk görevi yapan orman memurları idarece verilecek özel kıyafetle donatılır. Devlet ormanlarından gayri ormanlarda çalışan orman bekçilerine de umumi hükümler dairesinde silah taşıma izni verilebilir (m. 77)

ORMAN KANUNU (6831 sayılı, 31.8.1956 tarihli, RG. 8.9.1956, sy. 9402)

III. Orman memurlarının silah taşıma ve kullanma hak ve salâhiyetleri:

Madde 77 – Orman memurları, bu Kanunda tanımlanan suçların işlenmesinin önlenmesi veya işlenen suçlarla ilgili olarak başlatılan soruşturmadaki görevleri kapsamında kolluk görevlisi sıfatını taşırlar.

Orman teşkilatında her sınıf, derece ve vazifede çalışan memurlardan, Çevre ve Orman Bakanlığınca ve Orman Genel Müdürlüğünce lüzum görülecek olanlar, Cumhurbaşkanınca seçilecek silahla teçhiz olunurlar.

Bu silahlar memurlara orman idaresince demirbaş olarak verilir. Ayrıca, kolluk görevi yapan orman memurları idarece verilecek özel kıyafetle donatılır.

Devlet ormanlarından gayri ormanlarda çalışan orman bekçilerine de umumi hükümler dairesinde silah taşıma izni verilebilir.

Madde 78 – 77 nci madde mucibince silah taşımaya salâhiyetli olanlar vazifelerini ifa sırasında aşağıda yazılı hallerde silahlarını kullanabilirler: (...)

IV. Kanuna aykırılık oluşturan fiillerin takibi:

Madde 79 – Orman memurları, bu Kanuna aykırılık oluşturan fiillere ilişkin delilleri bir tutanakla tespit eder. Bu Kanuna aykırılık oluşturan fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen orman malları ile bu Kanunda yer alan suçların işlenmesinde kullanılan nakil vasıtası ve sair eşyaya Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre elkonulur. Ancak, Cumhuriyet savcısına ulaşamadığı hallerde elkoyma, orman işletme şefinin yazılı emri ile yapılır. Ayrıca, orman muhafaza memurları Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre şüphelileri yakalama yetkisine sahiptir. (...)

Madde 82 – Orman memurları, bu kanun hükümlerine muhalif hareket edenlerin hüviyetlerini, ikametgahlarını ve suçlarının mahiyetini tesbit ile kendileri, suçlu ve varsa hazır bulunanlardan en az iki kimseye imzalattıracakları bir zabıt tanzim ederler. (...)

Madde 86 – İzin almadığı veya orman içinde bir hizmeti bulunmadığı halde ağaç kesecek veya nakledecek vasıtalarla orman içinde görülen veya halinden şüphe edilen kimseleri orman dışına çıkarmaya orman memurları salahiyetlidirler.

1/7/2003 tarihli ve 4915 sayılı **KARA AVCILIĞI KANUNU**

Madde 20 - Avcılığın kontrolü, av hayvanlarının korunması, av yasaklarının takibi ve bu Kanunun 19 uncu maddesi kapsamında üretim yapan yerlerin denetimi Bakanlık ve Orman Genel Müdürlüğüne yapılır. 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu ile 10/3/1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilât, Görev ve Yetkileri Kanunu hükümleri saklıdır.

Genel kolluk ile, av yasaklarının takibi ile görevli olan av koruma memurları ve saha bekçileri, bu Kanunda belirtilen yasaklara aykırı hareket edenleri avlanmadan men etmeye, haklarında tutanak düzenlemeye; yasaklanan fiillerin konusunu oluşturan veya bu fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen canlı veya cansız hayvanlar ve bunların türevleri ile avlanmada kullanması veya avlaklarda, pazaryeri ve ticarethanelerde bulundurulması yasak olan eşya ve vasıtalarla elkoymaya ve bu amaçla yakalamaya görevli ve yetkilidir.