

Sanayi Sektörü Açısından Özel Güvenlik Bölgesi Uygulamaları



Dr. Hasan Hüseyin CAN
Körfez Kaymakamı

GİRİŞ

Ülke içindeki güvenlik ve emniyetin sağlanması Devletin yetki ve sorumluluğundadır. Nitekim Anayasamızın muhtelif maddelerinde yer alan düzenlemeler kapsamında; genel güvenliğin temini, kamu düzeninin sağlanması, suç işlenmesinin önlenmesi, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması, özel teşebbüsün güvenliğinin garanti edilmesi, üniversiteler ve bunlara bağlı birimlerin güvenliğinin sağlanması gibi hususlarda asıl görev Devlete tevdi edilmiştir.

Durum böyle olmakla beraber, isteyen kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarının, Devletin belirleyeceği ilke ve esaslar çerçevesinde kendi güvenliklerini temine yönelik olarak özel güvenlik elemanı istihdam etmeleri de mümkündür. Bu kapsamda bazı kamu ve özel sektör kuruluşlarının güvenliklerinin özel güvenlik bölgesi kurularak sağlanması yoluna gidilmektedir. Bu uygulama, ilgili mevzuat esas alınarak; doğrudan kamu otoritelerince yapıldığı gibi talebe istinaden özel bir tesisin isteğine göre de yapılabilmektedir. Öte yandan, özel güvenlik



bölgesi uygulaması münhasıran terörle mücadele amacıyla değil, sanayi sektöründeki tesislerin güvenliğinin sağlanması bakımından da önem arz etmektedir. Burada şu hususa da dikkat çekmek lazım: Özel güvenlik bölgesi ilan edilerek bir tesisin korunması ile herhangi bir tesiste özel güvenlik elemanlarının istihdam edilmesi ayrı ayrı hususlardır. Özel güvenlik elemanı istihdam eden her tesis, aynı zamanda özel güvenlik bölgesi kurulmuş tesis değildir.

Her ne kadar sanayi tesislerinin toplu olarak bulunduğu alanların yönetimi organize sanayi bölgeleri uygulaması ile temin edilmekte ise de bu tür bölgesel yapılanmaların sağlanamadığı yerlerde, stratejik öneme sahip özel sektör kuruluşlarının çevresinde özel güvenlik bölgesi ilan edilerek korunma sağlanması ülke güvenliği bakımından önemlidir. Bu incelemede sanayi sektörü bakımından, organize sanayi bölgelerine benzer şekilde bir özel güvenlik bölgesi yaklaşımının mümkün olup olmadığı ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

1. Sanayi Tesisleri Bakımından Özel Güvenlik Bölgesi İlanı

Ülkemizdeki uygulamalar itibarıyla, stratejik öneme sahip tesislerin etrafında özel güvenlik bölgesi ilan edilerek tesis emniyetinin sağlanması münhasır bir uygulamadır. Bu yolla, kamu otoritesinin denetimi, güvenlik görev ve yetkisi saklı kalmak şartıyla, özel sektöre yetki transferi sağlanmakta, gerekli sorumluluk ve harcamalar bakımından da yükümlülük getirilmektedir.

Bu alanı düzenleyen temel kural; 8.12.1981 tarih ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu ile 30.04.1983

Oluşturulacak özel güvenlik bölgeleri, Genelkurmay Başkanlığının, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin veya İçişleri Bakanlığının göstereceği lüzum üzerine Genelkurmay Başkanlığının uygun görmesi kaydıyla Bakanlar Kurulunca, kurulmakta, kaldırılmakta veya sınırları değiştirilmektedir.

tarih ve 18033 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 17.01.1983 tarih ve 83/5949 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliği kapsamında düzenlenmiştir. Kanunun 1'inci maddesine göre, yurt savunması veya yurt ekonomisine önemli ölçüde katkıda bulunan veya kısmen dahi tahripleri veya devamlı olarak ya da geçici bir zaman için faaliyetten alıkonulmaları halinde milli güvenlik veya toplum hayatı bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilecek kamu veya özel kuruluşlara ait her türlü yer ve tesislerin etrafında güvenlik bölgeleri oluşturulması mümkündür.

Oluşturulacak özel güvenlik bölgeleri, Genelkurmay Başkanlığının, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin veya İçişleri Bakanlığının

göstereceği lüzum üzerine Genelkurmay Başkanlığının uygun görmesi kaydıyla Bakanlar Kurulunca, kurulmakta, kaldırılmakta veya sınırları değiştirilmektedir.

2. Özel Güvenlik Bölgesi Kurulabilecek Tesisler

Hangi tür tesislerin etrafında özel güvenlik bölgesi kurulabileceği de ayrı bir değerlendirmenin konusudur. Yönetmeliğin 21'inci maddesine göre; demir çelik fabrikaları, rafineriler, petrol, doğalgaz ve içme suyu boru hatları ile arıtma tesisleri, bu boru hatları üzerinde kurulu sabit tesisler ile sıvılaştırılmış doğalgaz tesisleri ve depoları, petrol kuyuları, büyük pompa istasyonları, silah ve askeri malzeme fabrika ve tesisleri, demiryolları, karayolları, önemli köprü, tünel ve geçitler, büyük liman ve hava meydanları, seyrüsefer yardımcı istasyonları ile radar istasyonları, telsiz, milli monitoring, telefon, otomatik bilgi işlem sistemleri, radyo-ling merkezleri, barajlar, önemli elektrik santralleri, trafo merkezleri, stratejik maden arıtma ve işletme fabrikaları gibi hayatı önemi haiz tesisler ve Milli İstihbarat Teşkilatına ait bina ve tesisler ile nükleer tesisler ve eklentileri çevresinde özel güvenlik bölgesi kurulabilecektir. Görüldüğü gibi, özel güvenlik bölgesi kurulabilecek tesis sayısı sektörler itibarıyla belirlenmiş olmakla birlikte, tam olarak sınırlanmamış ve Yönetmelikte sayılan tesislere benzer tesislerin etrafında da özel güvenlik bölgesi kurulmasına imkân verilmiştir.

3. Özel Güvenlik Bölgesinin İdamesi ve İdaresi

Kural olarak özel güvenlik bölgesinde güvenliğin temini, kamusal olmayan bir yaklaşımla yani özel güvenlik görevlisi istihdam edilerek sağlanacaktır. Durum böyle olunca,

özel güvenlik bölgesi kurulan tesislerin güvenliğinin sağlanmasındaki ilke ve esasların neler olacağı ve nasıl idame ettirileceği önem taşımaktadır.

Yönetmeliğin 21'inci maddesi uyarınca, bir tesis veya tesisler topluluğu çevresinde özel güvenlik bölgesi kurulması ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, fiziki güvenlik sistemlerinin kurulması ve yönetilmesine ilişkin kararları almak üzere ilgili valilik bünyesinde bir komisyon kurulması gerekmektedir. Bu komisyon, özel güvenlik bölgesi değerlendirme komisyonu adıyla teşkil edilmektedir. Komisyon, valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında teşkil edilmektedir. Komisyon kararları vali tarafından onaylanmasıyla yürürlük kazanmaktadır.

Komisyonun aldığı karara istinaden hazırlanan dosya, İçişleri Bakanlığına intikal ettirilerek Bakanlar Kurulu kararı alınması sağlanacaktır. Bu öneride özel güvenlik bölgesi kurulmasına dair gerekçeler, bölge tesisi için duyulan kamulaştırma ve sair ihtiyaçlar da dosya kapsamında sunulacaktır. Prosedür, Yönetmelikte belirlenen esaslar çerçevesinde takip edilip tamamlanacaktır. Nükleer tesisler bakımından daha sıkı kuralların tespit edilmesi de Yönetmeliğin 21'inci maddesinde düzenlenmiştir.

3.1. Özel Güvenlik Bölgesinde Emniyetin Sağlanmasına Dair Temel İlkeler

Yönetmeliğin 21'inci maddesindeki hükümlere bakıldığında özel güvenlik bölgesi kurulan alanlar bakımından şu tedbirlerin alınması gerekmektedir:

a) Kamulaştırma yapılmayan alanlar hariç olmak üzere, özel güvenlik bölgesinin etrafı tel örgü, parmaklık veya duvar ile çevrilmeli, iç ve dış çevre aydın-

Özel güvenlik bölgesi kurulmasındaki maksat, emniyetin sağlanmasında kamusal harcamaların ve mali yükün ilgili tesis veya tesislere transferidir.

latılmalı, giriş noktalarında ve kurum ve kuruluşun çevresinde koruma görevlileri bulundurulmalıdır.

- b) Giriş-çıkış noktaları sınırlandırılmalı, mevcut noktaların kontrol altında bulundurulması, araç girişlerinin kontrol altına alınması için optik plaka okuma, kartlı bariyer ve benzeri güvenlik sistemleri kurulmalıdır.
- c) Devriye hizmetlerinde motorize devriye, yaya devriye veya özel yetiştirilmiş köpekler kullanılmalı, tesisin çevresine ve uygun görülecek diğer alanlara kaçak girişleri engellemeye yönelik erken algılama sistemleri, CCTV sistemleri, kartlı geçiş sistemleri ve benzeri güvenlik sistemleri kurulmalıdır.
- ç) Acil durumlarda güvenlik personelinin irtibatını sağlayan uygun haberleşme aracı kullanılmalı, korunan tesisin özelliğine göre personelin ve ziyaretçilerin uyması gereken kurallar belirlenerek ikaz levhaları konulmalı, malzeme sevkiyat işlemlerinde kimyasal, biyolojik, radyolojik, nükleer, parlayıcı, patlayıcı, yanıcı ve yakıcı maddelere karşı özel tedbirler alınmalıdır.

- d) Yangınlara karşı erken algılama ve söndürme sistemi kurulmalı, tesisin önemi ve coğrafi konumuna göre, havayoluyla acil intikallerde hava araçlarının iniş yapabileceği iniş pisti bulunmalı, tesisi personeli, konferans, film gösterisi, tatbikat ve benzeri eğitim uygulamaları ile koruma konularında bilinçlendirilmelidir.
- e) Güvenlik bölgelerinin dış sınırlarından itibaren en çok iki yüz metreye kadar olan saha dâhilinde yangın ve patlama tehlikesi gösteren her türlü maddenin imali, depolanması ve satış yerlerinin açılması yasaklanabilmektedir. Bu yasakla ilgili sınırı, özel güvenlik bölgelerinde mahalli mülki amirler belirleyecektir.
- f) Özel güvenlik bölgelerinde bulunan taşınmazların yabancı uyruklu gerçek kişilere satılması, devredilmesi ve kiralanması taşınmazın bulunduğu yerdeki valiliğin iznine tabi olacaktır.
- g) Petrol ve doğal gaz boru hatları ile içme suyu boru hatları ve arıtma tesislerinin; deniz geçişlerinde boru hatlarının ve arıtma tesislerinin her iki tarafında, boru hatlarının ve arıtma tesislerinin denize girdiği ve çıktığı noktaların (kıyıların) her iki tarafında, petrol, doğal gaz ve içme suyu boru hatları ile arıtma tesislerinin deniz ve göl kıyılarında kurulan liman, iskeleler ile yeraltı ve yer üstü depoları dâhil terminal tesislerinin dış sınırlarından itibaren en çok dört yüz metrelik saha içerisinde tesis edilen özel güvenlik bölgesinde gemilerin demirlemesi, dip ve trol balıkçılığı dâhil tesislere zarar verebilecek her türlü balık avcılığı yapılması, deniz veya göl dibinde kazı ve araştırma yapılması, denizden veya kıyından kum alınması,

yük boşaltılması, gemi trafiğine açık olan her türlü iskele ve benzeri sabit tesislerin yapılması ve işletilmesi gibi faaliyetlere yönelik yasaklamalar, ilgili bakanlık ve kuruluşlar ile bu tesislerin üst düzey yetkililerinin görüşleri, tesisin teknik özellikleri ve hassasiyeti dikkate alınarak, mahalli mülki amirler tarafından tespit edilecektir.

Keza, bir tesise ait özel güvenlik bölgesinin denizde kalan kısmının komşu tesisler tarafından geçiş yolu olarak kullanılması veya tesis eklentisi kurulması talepleri ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınmak suretiyle özel güvenlik bölgesi değerlendirme komisyonunda ele alınarak karara bağlanacak ve uyulması gereken kurallar belirlenip ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilecektir.

Yerine göre; ilgili mülki idare amiri veya ilgili valilik bünyesindeki özel güvenlik bölgesi değerlendirme komisyonunun kararına bağlı olarak, tesisin niteliği gerektirdiğinde ilave diğer tedbirlerin alınmasına engel bir husus bulunmadığını da değerlendiriyoruz.

3.2. Özel Güvenlik Bölgesinin İdaresinde Karşılaşılan Sorunlar

Özel güvenlik bölgesi kurulmasındaki maksat, emniyetin sağlanmasında kamusal harcamaların ve mali yükün ilgili tesis veya tesislere transferidir. Bu çerçevede, polis ve jandarmanın genel yetkileri saklı kalmak üzere, Yönetmeliğin 22'nci maddesi uyarınca normal şartlarda özel kuruluşlara ait özel güvenlik bölgelerinin emniyetleri 10.06.2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun kapsamında kendileri tarafından sağlanacaktır. Nitekim Yönetmeliğin 21'inci maddesindeki düzenlemeye göre, özel güvenlik kurulan tesisin bu istemi ve güven-

liği temine yönelik olan giderlerin ilgili tesis veya kurumun kendi bütçelerinden karşılanması gerekmektedir. Dolayısıyla bir özel güvenlik bölgesinin kurulup faaliyete geçmesi için öncelikle hem fiziki donanım hem de özel güvenlik elemanı istihdamı söz konusudur.

Özel güvenlik bölgesi kurulan bir tesisin, münhasıran kendi güvenliğini temine yönelik bu tür harcamaları yapmasında bir sıkıntı yaşanmamaktadır. Ancak, birden fazla tesisin bulunduğu bir özel güvenlik bölgesi kurulduğunda idare ve idame bakımından muhtelif sorunlar yaşanmakta, sistemin işletilmesi mümkün olmamaktadır. Birden fazla tesisin ve ayrı ayrı işletmelerin bulunduğu sahada bir özel güvenlik bölgesi kurulduğunda; idari, teknik, mali ve hukuki alanda birçok önemli sorun ortaya çıkmaktadır. Bu sorun alanlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- a) Özel güvenlik bölgesinin faaliyete geçebilmesi için; alınacak idari kararlar, yapılacak harcamalar, inşa edilecek yapılar, istihdam edilecek personel, yapılacak yangınla mücadele ekipmanları gibi iş ve işlemlerin temini için bölgede yer alan tesisleri temsil edecek ortak bir idari yapının ve tüzel kişiliğin bulunması gerekmektedir.
- b) Yönetmeliğin 21'inci maddesi uyarınca özel güvenlik bölgesi için uygulanacak iş ve işlemleri tespit edecek ve bölgenin yönetilmesine ilişkin kararları alacak olan, ilgili valilik bünyesinde teşkil edilen, "Özel Güvenlik Bölgesi Değerlendirme Komisyonu" icrai bir organ olmadığı için, bu komisyonun alacağı kararların uygulanması için muhatap bir tüzel kişilik ve icrai yapıya ihtiyaç duyulmaktadır.

- c) Teşkil edilecek özel güvenlik bölgesinin tek elden idaresi için ihtiyaç duyulan tüzel kişiliğin, kamu hukukuna tabi olarak oluşturulması, bu alanı düzenleyen şu andaki mevzuat uyarınca mümkün değildir. Çünkü Anayasanın 123 üncü maddesi uyarınca, kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye istinaden kurulabilmektedir. 2565 sayılı Kanun ise bu tür bir tüzel kişilik oluşturulmasını ön-görmemiştir.

- ç) Kurulacak özel güvenlik bölgesinde yer alacak işletmelerin ekonomik büyüklük itibarıyla birbirinden çok farklı olması mümkündür. Bu durum, finansal olarak bir yapının teşkili ve sürdürülebilirliği bakımından çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Hatta oluşacak mali yükten dolayı, bölge içinde bulunan bazı küçük ölçekli işletmelerin faaliyetlerini sonlandırmakla karşı karşıya kalmaları da mümkündür.

- d) Kurulacak özel güvenlik bölgesi içinde yer alacak işletmelerin hepsi münhasıran tek bir sektörde faaliyet göstermeyebilir. Bu durumda bölgedeki tesisler arasında sektörel birliktelik ve faaliyet alanları bakımından bir uyum sağlanamaması da söz konusudur.

Bu ve benzeri sorunların çözümünde, il özel güvenlik bölgesi değerlendirme komisyonunun yetkili olduğu ileri sürülebilir. Nitekim İçişleri Bakanlığının 14.04.2015 tarih ve 57934 sayılı yazısı ile Emniyet Genel Müdürlüğünün 22.12.2015 tarih ve 167512 sayılı yazısında bu yönde bir öneri getirilmektedir. Ancak, yukarıda izah ettiğimiz nedenlerle, bu komisyonun alacağı kararlar yasal bir müeyyide ile desteklenmediği için, komisyonun kararlarının icrai bir

kabiliyeti bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği bulunmayan bu komisyonun, bütçe yapması, gelir toplaması, harcaması veya borçlanma ile kaynak temin etmesi ya da çıkabilecek hukuki ihtilaflarda taraf olması da olanaksızdır.

4. Çözüm Yönelik Öneriler

Birden çok tesisin bulunduğu özel güvenlik bölgesinin idare edilmesi ve faaliyetinin en az sorunla idamesi bakımından bazı temel esasların yerine getirilmesi zorunlu gözükmektedir. Öncelikle özel güvenlik bölgesi kurulurken, ortaya çıkacak kurulma ve işletme maliyeti yaklaşık olarak belirlenmeli ve bölgeye dâhil olacak işletmelere bu husus bildirilmelidir. Genelde gönüllü ve istekli işletmelerin talebine istinaden bölge kurulması sağlandığı için, bölgenin maliyetini üstlenmeye kuruluş aşamasında rıza göstermeyen firmalar bölge dışında tutulmalıdır.

Yine yapılacak yasal düzenlemeler kapsamında; özel güvenlik bölgesi kurulan alanda birden fazla işletmenin yer alması halinde, bu alanda bulunan işletmelerin en üst yöne-

Özel güvenlik bölgesi kurulan alanda birden fazla işletmenin yer alması halinde Özel Güvenlik Bölgesi Başkanlığı oluşturulmalıdır.

ticilerinin üye olarak katılacağı ve tüzel kişiliği bulunan, Özel Güvenlik Bölgesi Başkanlığı oluşturulmalıdır.

Keza, bu başkanlığın idare meclisi ve yönetim kurulu olarak iki organla idaresi öngörülmalıdır. İdare Meclisi, özel güvenlik bölgesi olarak kurulan alanda yer alan işletmelerin en üst yöneticilerinden oluşmalı ve başkanı da özel güvenlik bölgesinin bulunduğu ilin valisi olmalıdır. Yönetim Kurulu ise, özel güvenlik bölgesinde yer alan işletmelerin en üst yöneticisi tarafından görevlendirilen kişilerden oluşmalı ve etkin bir şekilde çalışabilmesi için en fazla beş kişiden oluşacak bu organ şeklinde

tasarlanmalıdır. Yönetim Kurulundaki temsil, özel güvenlik bölgesinde yer alan işletmelerin bilanço büyüklüğüne göre olmalıdır.

Başkanlığın karar organı, idare meclisi olmalı ve güvenlik bölgesinde yer alan işletmelerin toplam bilançosu yüz üzerinden 90 kabul edilerek, yapılan oranlamaya göre her bir işletmenin oy değeri tespit edilmeli ve başkanın oyu da 10 üzerinden değerlendirilerek, toplam itibari oy 100 olarak esas alınmalıdır. Böylece başkanlığın çalışmasında etkin ve sorumlu bir idari yapı sağlanabilir. Yönetim Kurulu ise, idare meclisi tarafından alınan kararları uygulayan, gerekli harcamaları yapan ve sürekli bir organ olarak çalışan yapıda tasarlanmalıdır.

İçişleri Bakanlığı, gerekli gördüğü hallerde Başkanlığın her türlü hesap ve işlemlerini denetlemeye ve görülen eksiklikleri önermeye yetkili olmalı, Başkanlık bağımsız denetim şirketlerine de denetim yaptırabilmelidir. Mülki idare amirlerinin denetim yetkileri bakımından 10.6.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri saklı tutulmalıdır.

SONUÇ

Görüldüğü gibi özel güvenlik uygulaması, temel olarak güvenliğin temininde genel kolluğun yetkileri saklı kalmak şartıyla, özel kişilerin de belirlenen tesislerin güvenliğini temin etmesi esasına dayanmaktadır. Böylece kamunun sağlayacağı tasarrufla, genel kolluğun daha yaygın ve etkili güvenlik hizmeti üretmesi temin edilecektir.

Bu sistemin işleyişinde ortaya çıkan sorunların en aza indirilmesi hem kamu hem de uygulamaya muhatap tesisler bakımından özel bir öneme sahiptir. Tek bir tüzel kişiliğe sahip tesis için sağlıklı işleyen bu sistem; birden fazla tesisi ihtiva eden bir bölge uygulaması söz konusu olduğunda maalesef hukuki altyapının yetersizliğinden dolayı sağlıklı işleyememektedir.

Bu tespit ışığında, getirdiğimiz öneriler, yaşama geçirildiği takdirde, bu alandaki önemli bir eksiklik giderilecek ve özel güvenlik bölgesi kurulmasında, organize sanayi bölgelerinde olan işleyişe benzeyen etkin bir idari yapı hayata geçirilecek; idari, mali, hukuki ve teknik sorunlar çözüme kavuşturulacaktır. Getirilen öneriler, kurgusal ve varsayımlara göre değil, yaşanan somut ve örnek olaylar esas alınarak yapılmıştır.