

GENEL KOLLUK

Kolluk, kamu düzenini ve güvenliğini sağlamanın yanında, herkesin temel hak ve hürriyetlerden en iyi biçimde ve eksiksiz yararlanmasını temin etmekle de yükümlüdür. Bu bağlamda kolluk, toplumun hizmetinde olduğu kadar, bireylerin de hizmetinde olmak zorundadır.



Reşit GÜRBÜZ
İlter İdaresi Genel Müdürlüğü
Şube Müdürü

I. KAVRAM

Kolluk, geniş kapsamlı bir kavram olup; bir yandan, kamu düzenini sağlayan, koruyan ve bozulduğunda eski durumuna getiren idari faaliyetler, diğer yandan da bu tür faaliyetleri yürüten görevliler anlamında kullanılır.

Kolluk, idarenin kamu düzenini sağlamak, korumak ve bozulduğunda geri getirmek amacıyla, bireylerin ve toplumlarının tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem ve durumların, gerektiğinde kuvvet de kullanmak suretiyle, önlenmesi ve kaldırılmasıdır (Duran, 1982: 250). Başka bir tanımla kolluk, kamu düzeninin sağlanması, genel güvenliğin, toplumsal barışın, genel ahlâkın ve genel

sağlığın korunması amacıyla, idari yolla bireylerin hürriyetinin sınırlandırılmasını sağlamaya matuf faaliyetlerdir (Hafızogulları, 1995: 568).

03.05.2016 tarih ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun 2. maddesi de kolluğu; “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 görevliler” olarak tanımlamaktadır.

Kolluğun asıl konusu ve amacı, kamu düzenini sağlamak, korumak ve bozulduğunda geri getirmektir. Nitekim Danıştay bir kararında, “Kişilerin can ve mal

güvenliğinin korunması Devletin asli görevidir. İdarenin bu görevi yerine getirmek, kamu düzeni ve esenliğini sağlamak üzere kolluk örgütünün kurması, gerekli araç ve olanakları sağlaması, yeterli önlemleri zamanında alması gerektiği açıktır.” demek suretiyle, bu hususu belirtmiştir.¹

Kolluk, kamu düzenini sağlarken, kamu yararı ile bireysel hak ve hürriyetler arasında da bir denge sağlamak durumundadır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 646). Zira Hukuk Devleti anlayışında Devlet, temel hak ve hürriyetleri güvence altına almakla yükümlüdür.

II. KOLLUĞUN UĞRAŞ ALANI (=KAMU DÜZENİ)

Kamu düzeni, bireylerin ve toplumlarının güven, huzur ve sağlık içinde yaşamını sürdürdüğü bir düzendir. Başka bir ifadeyle kamu düzeni, bozulduğunda kamu yararını olumsuz yönde etkileyen ve bozulmasının önlenmesiyle de kamu yararı gerçekleşen bir düzendir (Günday, 2011:290). Kamu düzeninin korunması ve sağlanması, bir yerde, kolluğun varlık nedenidir (Hafızoğulları, 1995:568). Anayasa Mahkemesi de bir kararında, kamu düzeni ile ilgili olarak, “*Belli edilmesi güç bir anlam taşımakla birlikte, toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, Devletin ve Devlet teşkilâtının korunmasını amaç alan her şeydir. Bir başka deyimle toplumun her alanındaki düzeninin temelini oluşturan bütün kuralları kapsar.*” ifadelerine yer vermiştir.²

Kolluğun asıl görevi, toplumun dış ve maddi düzenini korumaktır. Nitekim 04.07.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 1. maddesinde “*Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder.*” demek suretiyle, kolluğun esas uğraş alanının “*maddi düzen*” olduğunu belirtmiştir.

Bu bağlamda kamu düzeninin, “*güvenlik*”, “*huzur (=dirlik, esenlik)*” ve “*genel sağlık*” olmak üzere, esas itibarıyla üç unsuru bulunmaktadır. Nitekim 04.06.1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 1. maddesine göre, içişleri Bakanını tüm ülke düzeyinde emniyet ve asayiş sağlamakla sorumludur. Kanunun 1. maddesindeki bu hüküm, kolluğun kamu düzeninin unsurlarından, “*güvenlik*” unsuruna vurgu yapmıştır. Aynı Kanunun 9. maddesi ise “*İdari polis, içtimai ve umumi intizamı temin etmekle mükellef olan kısımdır.*” demek suretiyle, kamu düzeninin “*dirlik ve esenlik*” unsuruna vurgu yapmıştır.³ Kamu düzeninin “*sağlık*” unsuruna vurgu yapan ise 24.04.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu’dur. Söz konusu Kanunun 1. maddesi, “*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.*” demek suretiyle, kamu düzeninin “*sağlık*” unsuruna vurgu yapmıştır.

Bireylerin iç yaşantılarındaki ve kendi ahlâk anlayışına göre oluşturdıkları düşünce ve ahlak alanındaki düzen, kolluğun görev alanına girmez. Böyle olmakla birlikte, bu alandaki düzensizlikler, kamu düzenini bozucu bir nitelik kazanırsa, o zaman kamu düzeni olumsuz yönde etkileneceğinden, kolluğun bu duruma müdahale edebileceği kabul edilmektedir.

Kolluk, kamu düzenini ve güvenliğini sağlamanın yanında, herkesin temel hak ve hürriyetlerden en iyi biçimde ve eksiksiz yararlanmasını temin etmekle de yükümlüdür. Bu bağlamda kolluk, toplumun hizmetinde olduğu kadar, bireylerin de hizmetinde olmak zorundadır. Dolayısıyla, kolluk faaliyetlerini, artık insan haklarının bir engeli olarak değil; insan-toplum karışıklığı içerisinde insan haklarının teminatı olarak görmek gerekir (Hafızoğulları, 1995: 569).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, zaman içinde kamu düzeni kavramı içerik yönünden zenginleşmiş ve farklı konular da kamu düzeni kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. “*Doğa ve çevrenin korunması*”, “*kamusal estetik*”, “*ekonomik kamu düzeni*”, “*insan onuru*” gibi kavramlar, kamu düzeninin unsurları arasında görülmeye başlanmıştır.

III. KOLLUK TÜRLERİ

A. GENEL KOLLUK-ÖZEL KOLLUK AYRIMI

3201 sayılı Kanunun 3. maddesi, “*Zabita (=Kolluk) Teşkilatı: Umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır.*” demek suretiyle, kolluğu “*genel kolluk*” ve “*özel kolluk*” olmak üzere ikiye ayırmıştır. Aynı maddeye göre genel kolluk, silahlı bir kuvvet olan polis ve jandarmadan meydana gelmektedir.

Yine Kanunun 3. maddesi, özel kolluğu, “*Umumi zabita haricinde kalan*

1 Danıştay 10. Dairesinin, 23.11.2010 tarih ve E.2007/4863, K.2010/9105 sayılı kararı. (Danıştay Dergisi, Sayı: 127, s.321).

2 Anayasa Mahkemesinin 22.11.1976 tarih ve E.1976/27, K.1976/51 sayılı kararı (<http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>).

3 5442 sayılı Kanunun 11. maddesi, il sınırları içinde valiye, 32. maddesi ise ilçe sınırları içinde de kaymakama “*huzur ve güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisini*” ödev ve görev olarak vermektedir.

ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir.” şeklinde tanımlamıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere özel kolluk, toplumun belirli ihtiyaçlarını karşılamak üzere, özel amaçlarla belirli faaliyetlere uygulanmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 656). Şu halde özel kolluk; mahalli idare kolluğu,⁴ hizmetsel kolluk ve özel güvenlikten oluşmaktadır.

Biz burada, genel kolluğu ele alacağız.

B. İDARİ KOLLUK-ADLİ KOLLUK-SİYASİ KOLLUK AYRIMI

3201 sayılı Kanunun 8. maddesi kolluğu, idari, adli ve siyasi olmak üzere üç kısma ayırmıştır. Aynı Kanunun 9. maddesi ise “**İdari kolluk:** içtimai ve umumi intizamı temin etmekle mükellef olan kısımdır. **Siyasi kolluk:** Devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısımdır. **Adli kolluk:** Asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğünce kadrodan ayrılan bir kısımdır.” demek suretiyle, kollukların tanımını yapmıştır.

Kanunun yukarıdaki hükmünden de görüleceği üzere, kamu düzeninin bozulmasını önleme ile görevli ve yetkili kolluk, idari kolluktur. Bu itibarla, idari kolluğu diğer iki kolluktan ayırt etmek gerekir.

1. İdari Kolluk – Adli Kolluk

a. Genel olarak

İdare, “suç” adı verilen hukuka aykırı davranışların olmaması ve önlenmesi için bazı eylemlerde bulunur, önlemler alır ve uygular. Bu bağlamda emir ve yasaklar koyar ve bunlara uyulmasını, gerektiğinde kuvvete de başvurarak, izler ve sağlar. Bu yolla kamu düzenini

Kamu düzeninin bozulmasını önleme ile görevli ve yetkili kolluk, idari kolluktur.

gerçekleştirmiş olur (Özay, 1979: 315-316). Bu anlamda idari kolluk, kamu düzeninin gerçekleşmesine yönelik kolluk faaliyetidir. Bu nedenle idari kolluk, “önleyici kolluk” veya “suç öncesi kolluk” olarak da adlandırılmaktadır. Buna karşın adli kolluk, suç işlenmesi durumunda suçun ortaya çıkarılmasına, suçluların ve suç delillerinin bulunarak adli makamlara teslim edilmesine yönelik kolluk faaliyetidir.⁵ Bu nedenle adli kolluk, “bastırıcı kolluk” veya “suç sonrası kolluk” olarak da adlandırılmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, ülkemizde bu iki kolluk yalnızca görevlerinin niteliği ve amaçları yönünden farklı olup, bunlar arasında teşkilat ve görevlileri yönünden bir fark bulunmamaktadır (Onar, 1952:1050). Gerçekten de idari kolluk da adli kolluk da, genel olarak aynı kuruluşlar ve kişiler tarafından yürütülmekte olup, her iki kolluk da İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmiştir.

Nitekim 3201 sayılı Kanunun 9/c maddesine göre, “Tam teşekküllü bir kadrodan daha az kuvvette olan polis teşekküllerinin tamamı veya bir kısmı adli polis olarak tefrik edilebilir.” demek suretiyle, bu hususu hükme bağlamıştır. Benzer bir hü-

küm de, 04.12.2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 165. maddesinde, “Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür.” şeklinde yer almıştır.

b. İdari kolluk ile adli kolluğun belli başlı farkları

- İdari kolluk “önleyici” nitelikte olup, kamu düzeninin bozulmasını önler. Adli kolluk⁶ ise “bastırıcı” nitelikte olup, kamu düzeninin bozulması ve mevzuatın suç saydığı fiillerin işlenmesi halinde harekete geçerek, kamu düzenini bozan veya suç işleyen failleri ve suçun kanıtlarını saptayıp, adli mercilere teslim eder. Bu bağlamda adli kolluk, bireylerin kamu düzenine aykırı ve kanunlarca suç sayılan eylem ve durumlarının cezalandırılmasını sağlamak amacıyla, suç faillerini ve delillerini araştırıp bulmak ve yetkili adli mercilere teslim ve tevdi etmekten ibaret bir faaliyettir (Onar, 1952: 1050; Duran, 1982: 250).
- İdari kolluk, idari makamların emri altında faaliyette bulunur. Adli kolluk ise, adli makamların emri altında faaliyette bulunur.⁷ 5271 sayılı Kanunun 160. maddesinde bu husus, “Cumhuriyet savcısı, maddî gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için, emrindeki adli kolluk görevlileri marifetiy-

⁶ 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 164. maddesi adli kolluğu, “3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8, 9 ve 12. maddeleri, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7. maddesi, 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesi ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 4. maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder.” şeklinde tanımlamıştır.

⁷ Adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir.

⁴ Doktrinde, mahalli idare kolluğunun genel kolluk olduğu savunulmaktadır. (Örneğin, bkz. GÖZLER-KAPLAN, 2013:586-587).

⁵ Anayasa Mahkemesi de, 11-14 ve 25.02.1975 tarih ve E.1973/37, K.1975/22 sayılı kararında, “İşlenmiş bir suçun takibine, delillerinin elde edilmesine faillerinin kovalanmasına, yakalanmasına yönelmiş çalışmaların”, adli kolluğun görev alanına girdiğini belirtmiştir. (<http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>).

le, şüphelinin lehine ve aleyhine olan delilleri toplayarak...” şeklinde, 161. maddesinde ise, “Adlî kolluk görevlileri, elkoymaları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri, emrinde çalıştıkları Cumhuriyet savcısına derhâl bildirmek ve Cumhuriyet savcısının adliyeye ilişkin bütün emirlerini gecikmeksizin yerine getirmekle yükümlüdür. Cumhuriyet savcısı, adlî kolluk görevlilerine emirleri yazılı; acele hâllerde, sözlü olarak verir.” şeklinde ifade edilmiştir. Aynı şekilde, 5271 sayılı Kanunun 163. maddesine göre, şayet soruşturma sulh ceza hâkimi tarafından yürütülüyorsa, kolluk âmir ve memurları, sulh ceza hâkimi tarafından emredilen tedbirleri almakla ve araştırmaları yerine getirmekle yükümlüdürler.

- c) İdari kolluğun faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür. Adli kolluğun faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür.
- d) İdari kolluk görevlilerinin görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları 02.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre olmaktadır. Adli kolluk görevlilerinin görevleriyle ilgili işledikleri suçlar, 5271 sayılı Kanunun 165. maddesi⁸ hükmü uyarınca, Cumhuriyet Savcısı tarafından doğrudan doğruya soruşturulur.
- e) İdari kolluk kadroları her yerde bulunur. Adli kolluk kadroları ise tam teşekküllü karakolların olduğu yerlerde bulunur.

8 Söz konusu 165. madde: “Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adlî kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adlî görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır.” hükmünü içermektedir.

İç güvenliği bozan her olay veya olgu, kamu düzenini bozacağından, idari kolluğun görev alanına girmektedir.

2. İdari Kolluk – Siyasi Kolluk

Devlet, kendi varlığını dıştan gelebilecek saldırılara ve içeride ortaya çıkabilecek ayaklanma ve isyanlara karşı korumak ve sürdürmek amacıyla, “gizli polis” faaliyetlerine girişebilmektedir (Duran, 1982: 253). Ancak bu faaliyetler, “kamu düzeni” ve “kolluk” kavramı dışında kalır. Bu bağlamda, Devletin genel güvenliğinden, yani milli güvenlikten sorumlu olan siyasi kolluğun görevi, idari kolluğun amacını oluşturan kamu düzenini sağlamak ve korumaktan farklıdır.

Şöyle ki, iç güvenliği bozan her olay veya olgu, kamu düzenini bozacağından, idari kolluğun görev alanına girmektedir. Bununla birlikte, iç güvenliği bozan her olay ve olgu, milli güvenliği tehlikeye düşürmeyebilir. Bu yüzden de milli güvenliğin konusuna girmeyebilir. Gerçekten de, “milli güvenlik” deyimi, Devletin bağımsızlığına ve bütünlüğüne, ülkenin ve ulusun bölünmezliğine, Cumhuriyet ve demokrasiye yönelik içten ve dıştan gelebilecek saldırı ve tehlikelere karşı korunmayı ifade eder. Bu bağlamda milli güvenlik, yalnızca bireylerin değil, ülkenin ve ulusun güvenliğini de koruma ve sağlamaya yöneliktir. Bu görev, Başbakanlığa bağlı Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir.

MİT’in görev ve yetkileri 01.11.1983 tarih ve 2937 sayı-

lı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu ile düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 4. maddesi, MİT’in görevlerini, “Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını Devlet çatısında oluşturmak...” şeklinde sıralamıştır. Aynı Kanunun 6. maddesi de, bu görevlerin yerine getirilmesi için MİT’in sahip olduğu yetkileri sayma yoluyla belirtmiştir.

IV. KOLLUĞUN ÖZELLİKLERİ

Kolluğun özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- a) Kolluk önleyici, engelleyici ve koruyucu olduğu gibi, kamu düzeninin bozulması halinde de bastırıcı ve eski hale getirici niteliktedir. Bu bağlamda kolluk, kamu düzenini sağlamak, korumak ve bozulduğunda da eski haline getirmek için, silâh kullanmaya kadar varan, çeşitli zorlama yollarından yararlanır.
- b) Kolluk yetkileri tek taraflıdır. Bu yetkiler için sözleşme yapılamaz ve bu yetkiler özel kişilere devredilemez (Gözler ve Kaplan, 2013: 583; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2013: 512).
- c) Kolluk önlemleri, kanuni dayanak ister. Kanunlar açıkça yetkilendirmedikçe, hürriyetleri kısıtlayıcı kolluk önlemleri alınamaz. Kanunlar izin verdiği zaman da, bu yetkinin kullanılmaması söz konusu olamaz.
- d) Kolluk işlemleri hak doğurucu nitelikte değildir. İdari kollukça verilen izinler, her zaman geri alınabilir.

- e) Kolluk etkinliklerinden doğan kusurlardan, idare sorumludur. Bunlardan dolayı kural olarak idari yargıda dava açılır.
- f) Kolluk, kamu gücüne dayandığı için, kolluk görev ve yetkilerinin özel hukuk kişilerine bırakılması söz konusu değildir.

V. KOLLUK MAKAMLARI VE AMİRLERİ

A. KOLLUK MAKAMLARI

Kolluk makamları, kolluk alanında düzenleyici ve/veya bireysel işlem yapma yetkisine sahip mercilerdir. Genel kolluk makamları; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamdır.

Bakanlar Kurulu, genel düzenleme yetkisine sahip organ olarak, hem genel kolluk ve hem de özel kolluk alanında yetkilidir. Bu anlamda, tüzük ve yönetmelik çıkarabilir. Bakanlar Kurulu, yetkisini genelde düzenleyici işlemler yaparak kullanmakla birlikte, Bakanlar Kurulunun bireysel işlemler yaptığı da olmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 657).

3201 sayılı Kanunun 1. maddesi, ülkenin genel emniyet ve asayişinden İçişleri Bakanının sorumlu olduğunu hükme bağlamıştır. İçişleri Bakanının, bu sorumluluğun gereği olarak, kolluk alanında düzenleme yapma yetkisine sahip olması gerekir. Anayasanın 124. maddesine göre bakanlıklar, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğuna göre; İçişleri Bakanı, kamu düzenin korunması ve sağlanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir.

Aynı şekilde valiler de, 5442 sayılı Kanun uyarınca kolluk alanında genel emirler çıkarabilmektedir. Yine, İçişleri Bakanı ile 5442 sayılı Kanun uyarınca vali ve kaymakamlar, kol-

luk alanında bireysel işlem yapmaya yetkilidir.

5442 sayılı Kanunun 11. maddesine göre vali, lüzumu hâlinde, kolluk amir ve memurlarına suç faillerinin bulunması için gereken emirleri verebilir. Kolluk bu emirleri, mevzuatta belirlenen usule uygun olarak yerine getirir. Aynı şekilde, vali, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için çeşitli tedbirleri alabilir. Valiye verilmiş olan yetkiler, ilçede kaymakam tarafından da kullanılabilir.

5442 sayılı Kanunun 11. maddesine 15.08.2016 tarih ve 674 sayılı KHK ile eklenen fıkra ile valilerin kolluk konusundaki yetkisi biraz daha genişletilmiştir. Söz konusu hükme göre vali; kamu düzeni ve güvenliği ile kişilerin can ve mal emniyetinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması amacıyla meydan, karayolları, cadde, sokak ve park gibi kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerinin tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine edebilmektedir.

Yine 5442 sayılı Kanunun 11. maddesine 23.06.2016 tarih ve 6722 sayılı Kanunla eklenen fıkra ile genel kolluk kuvvetlerinin imkân ve kabiliyetlerini aşan durumlarda terörle mücadele için gerekli olması veya terör eylemlerinin kamu düzenini ciddi şekilde bozması hâlinde, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla Türk Silahlı Kuvvetleri görevlendirilebilmektedir. Bu bağlamda illerde icra edilecek görevler kapsamında askeri birlikler ile genel kolluk kuvvetleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasındaki işbirliği, koordinasyon ve gözetim, valiler tarafından yerine getirilmektedir.

B. KOLLUK AMİRLERİ

Kolluk amirleri, kolluk makamlarının yapmış oldukları düzenleyici ve bireysel işlemleri uygulayan ve kolluk personeli üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip bulunan görevlilerdir (Günday, 2011: 299). Belirtmek gerekir ki, kolluk teşkilatının başı ve kolluk personelinin hiyerarşik amiri, çoğunlukla, kolluk makamlarıdır. Bu bağlamda örneğin, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlar, hem kolluk makamı ve hem de kolluk amirleridirler (Gözler ve Kaplan, 2013: 588).

İçişleri Bakanı, 3201 sayılı Kanunun 1. maddesi ile ülkenin genel emniyet ve asayişinden sorumlu tutulmuş olup, bu sorumluluğunu Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve gerektiğinde diğer tüm kolluk teşkilatı aracılığıyla yerine getireceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı şekilde, 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 1. maddesi, “Yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması...” amacıyla İçişleri Bakanlığının kurulduğunu belirtmiştir. Kanunun 5. maddesi ise “Bakan, Bakanlık kuruluşunun en üst amiridir ve... emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu olup, Bakanlık merkez, taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarının faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.” hükmüne yer vermiştir.

3201 ve 3152 sayılı Kanunlarda da görüleceği üzere İçişleri Bakanı, polise, jandarmaya ve gerektiğinde diğer tüm kolluk teşkilatına emir ve talimat vermeye ve onlar üzerinde denetim yapmaya ve yaptırım uygulamaya yetkilidir. Aynı şekilde, 5442 sayılı Kanunun 11. maddesi valinin,

32. maddesi ise kaymakamın, “*kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri*” olduğunu hükme bağlamışlardır.

VI. KOLLUK İŞLEMLERİ

İdare, kolluk yetkilerini kullanırken, değişik niteliklerde işlemler yapabilmektedir. Bu işlemler, “*düzenleyici*” ya da “*bireysel*” nitelikte olabilmektedir.

A. DÜZENLEYİCİ KOLLUK İŞLEMLERİ

Anayasanın 13. maddesi, “*Temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir.*” hükmüne yer verse de, bireylerin kamu düzenini tehdit edecek veya tehlikeye düşürecek tutum ve davranışlarını, kanun koyucunun önceden tüm ayrıntıları ile görüp düzenleyebilmesi pek mümkün olmamaktadır (Günday, 2011: 304).

Dolayısıyla kolluk yetkileri, bireylerin ve topluluklarının davranışlarını düzenlemeye yönelik olduğundan, düzenleyici işlemler aracılığı ile yaygın biçimde kullanılmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2013:663; Duran, 1982:265). Bu bağlamda, Bakanlar Kurulu tüzük ve yönetmelik çıkarabilmekte, bakanlıklar ise yönetmelik, tebliğ ve genelge çıkarabilmektedir. Taşrada ise valiler, genel emirler çıkarmak suretiyle kolluk alanında düzenleme yapabilmektedirler.

Düzenleyici kolluk işlemleri, bireylerin, kolluk makamlarının iradesinden önceden haberdar olmak suretiyle davranışlarını ayarlayabilmelerine imkân tanır. Bu imkân, her şeyden önce “*Düzenli İdare*” ilkesinin bir sonucudur (Akyılmaz, Sezgin ve Kaya, 2013: 521).

Kolluk yetkilerinin kullanılması çerçevesinde belirli durum ve zamanlar için yapılan ve belirli süre yürü-

lükte kaldıktan sonra kendiliğinden kalkan “*geçici düzenlemeler*” ve “*genel kararlar*” da vardır. Örneğin, bir bayram nedeniyle yapılan trafik düzenlemesi gibi (Gözübüyük ve Tan, 2013: 664).

B. BİREYSEL KOLLUK İŞLEMLERİ

Bireysel kolluk işlemleri, kanunların ve düzenleyici kolluk işlemlerinin bireylere uygulanmasıdır. Bu uygulama; izin verme, yasaklama, yasaklara uyulup uyulmadığını denetleme, emir verme biçiminde olmaktadır. Bu işlemler, genelde yazılı olmakla beraber, sözlü, hatta bir hareket (kolluk personelinin “*dur*” işareti gibi) veya mekanik işaret (trafik ışıkları gibi) biçiminde de olabilir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 665).

VII. KOLLUK USULLERİ

Toplum içinde, isteyen herkesin istediği her şeyi istediği şekilde yapması, kamu düzeni bakımından bazı tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle, bazı faaliyetlerin yapılabilmesi için birtakım düzenlemeler yapılmış, birtakım usuller öngörülmüştür. İşte, kamu düzenini korumak amacıyla öngörülmüş olan bu usullere “*kolluk usulleri*” denir (Gözle ve Kaplan, 2013: 594).

İdare, bireylerin ve topluluklarının faaliyetleri üzerinde kamu düzeninin korunması amacıyla yürüttüğü gözetim ve denetim yetkilerini, esasen, “*izin*” ve “*bildirim*” usullerini kullanmak suretiyle yerine getirmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 665).

A. İZİN USULÜ

İzin usulü, İdarenin, bazı faaliyetleri önceden denetleyebilmesi ve gerektiğinde izin vermemek suretiyle engelleyebilmesi için, belirli bir faaliyetin yapılmasının, önceden İdarenden izin alınması koşuluna bağlan-

ması usulüdür. İzin usulü ile İdare, yapacağı denetimin sonucuna göre, izin verecek veya vermeyecektir. Bu bağlamda örneğin, umuma açık dinlenme yeri açılması, mülki amirin iznine tabi tutulmuştur.

Belirtmek gerekir ki, Anayasanın 13. maddesinde yer alan “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.*” hükmü karşısında, bireylerin suç niteliği taşımayan faaliyetlerinin tümünün yasaklanması olanaksızdır. Böyle bir yasaklama, ancak Anayasanın 15. maddesinde belirtilen, olağanüstü hal, sıkıyönetim, savaş ve seferberlik durumlarında söz konusu olabilir. Yine bu durumda bile, Anayasanın aynı maddesi uyarınca, Anayasa Hukukunda “*sert çekirdek haklar*” olarak nitelendirilen haklara dokunulamamaktadır.

B. BİLDİRİM USULÜ

Bildirim usulü, bireylerin faaliyetlerinden, İdarenin önceden haberdar edilerek gereken önlemleri alabilmesine olanak tanımaktadır.

Örneğin, 06.10.1983 tarih ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 10. maddesine göre, “*Toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalayacakları bir bildirim, toplantının yapılmasından en az kırksekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa verilir.*” Aynı şekilde, otel işleticilerinin, otelde kalan kişilerin isimlerini kolluk kuvvetlerine bildirmesi de başka bir bildirim usulüdür.

Bildirim usulü, bireylerin ve topluluklarının faaliyet veya eylemlerini önleme ya da engelleme amacını taşımamaktadır. Bu usul, kolluk makamlarının durumu öğrenip, ge-

reken tedbirleri zamanında alması amacına yöneliktir.

Belirtmek gerekir ki, idareye bildirim yapılmasıyla her şey bitmemektedir. O faaliyetle ilgili kolluğun gözetim ve denetim yetkisi devam etmektedir. Bildirime tabi faaliyet, kamu düzenini bozma tehlikesi gösterdiğinde, kolluk, bu faaliyete müdahale etme yetkisine her zaman sahiptir. Nitekim 2911 sayılı Kanunun 24. maddesi, “*Kanuna uygun olarak başlayan bir toplantı veya gösteri yürüyüşü, daha sonra kanuna aykırı durumlardan bir veya birkaçının vuku bulması sebebiyle, Kanuna aykırı toplantı veya gösteri yürüyüşü hâline dönüşürse, ... mülki amirin görevlendireceği güvenlik amiri, topluluğa Kanuna uyularak dağılmalarını, dağılmazlarsa zor kullanılacağını ihtar eder. Topluluk dağılmazsa zor kullanılarak dağıtılır. ... güvenlik kuvvetlerine karşı fiili saldırı veya mukavemet veya korudukları yerlere ve kişilere karşı fiili saldırı hali mevcutsa, ihtarla gerek olmaksızın zor kullanılır.*” hükmüne yer vermiştir.

VIII. KOLLUK YAPTIRIMLARI

İdarenin, kolluk yetkilerini kullanarak yaptığı düzenlemelerin bir özelliği de, yaptırımlarla desteklenmiş olmalarıdır. Bu yaptırımlar, “ceza” ve “idari” olmak üzere, iki kümede toplanabilir (Gözübüyük-Tan, 2013:668). Kolluk işlemlerine uymayanlar ve karşı koyanlar hakkında adliye mahkemelerince, para ve hapis gibi cezalar uygulanabileceği gibi; kolluk makamlarınca da para cezası, işyerinin kapatılması gibi idari müeyyideler uygulanabilir (Günday, 2011: 305). Bunlardan başka idare, kamu düzenini tehdit eden faaliyetler karşısında kendiliğinden harekete geçerek, re’sen icra yetkisini kullanabilir ve hatta kanunun

Kolluk yetkisi, kamu düzenini gerçekleştirirken, temel hak ve hürriyetleri gereksiz ve usulsüz olarak sınırlamamak, kısıtlamamak ve zedelememek durumundadır.

izin verdiği hallerde, zor kullanma yetkisine bile başvurabilir.

Kolluk yetkisi, kamu düzenini gerçekleştirirken, temel hak ve hürriyetleri gereksiz ve usulsüz olarak sınırlamamak, kısıtlamamak ve zedelememek durumundadır. Bu düşünce, idarenin tüm kolluk yetkilerine ve usullerine hâkim olan usuldür. Bu itibarla kolluk yetkileri, ancak kamu düzenini veya kanunla saptanmış özel amaçları tehdit eden ya da tehlikeye düşüren tutum ve davranışların ortaya çıkması halinde, tehdit ve tehlikenin nitelik ve koşulları ile orantılı olarak kullanılabilir.

A. GENEL YAPTIRIMLAR

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, önceki Türk Ceza Kanununun 526. maddesinden farklı olarak, kolluk işlemlerine uymama eylemini ayrı bir suç olarak düzenlememiştir. İdarenin kimi kolluk işlemlerine uymamak, 5237 sayılı Kanunun çeşitli maddelerinde, özellikle de “*Topluma Karşı Suçlar*” başlıklı üçüncü kısımda düzenlenmiş suçları oluşturabilmektedir. Bu nedenle, Türk Ceza Kanununda bu suçlar için öngörülmüş olan adli cezalar, aynı zamanda kolluk işlemlerine uymamanın yaptırımları niteliğindedir (Günday, 2011: 305).

Kolluk işlemlerine uymayanlar hakkında genel yaptırım öngören, 5326 sayılı Kabahatler Kanunudur. Söz konusu Kanunun, “*Emre Aykırı Davranış*” başlıklı 32. maddesinin 1. fıkrası, “*Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuksal olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.*” hükmüne, aynı maddenin 3. fıkrası ise, “*765 sayılı Türk Ceza Kanununun 526. maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır.*” hükmüne yer vermiştir.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, burada yer alan yaptırım adli nitelikte değil, idari niteliktedir. Dolayısıyla da, bu yaptırımlara karşı yargı yoluna başvurmak mümkündür. Aynı şekilde, madde, “*emre aykırılık*”tan söz etmiştir. “*Emir*”, kolluk makamı ve personelinin bireysel işlemi niteliğinde olduğundan, 32. madde, bireysel işlemlere aykırı hareket edenlere uygulanabilecektir. Buna karşın düzenleyici kolluk işlemlerine karşı 32. madde uygulanamayacaktır.

Kolluk işlemlerine uymayanlar hakkında uygulanacak yaptırımlar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda (md.66), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda (md.55), 15.05.1930 tarih ve 1608 sayılı Umuru Belediye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muadil Kanun’unda (md.1) ve 442 sayılı Köy Kanununda (md.56) da düzenlenmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 32. maddesinin 2. fıkrası, “*Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.*” hükmüne yer vermiştir. Dolayısıyla, kolluk işlemlerinin yaptırımı

özel kanunlarında açık hüküm bulunmadıkça, bunlar hakkında 32. madde hükümleri uygulanamayacaktır. Örneğin, 09.08.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanununun “İdari nitelikteki cezalar” başlıklı 20. maddesinde hangi fiile hangi cezanın verileceği belirtilmiş olup, bu durumda Çevre Kanunu hükümleri dikkate alınacaktır.

B. RE'SEN İCRA VE ZOR KULLANMA (=CEBRÎ İCRA) YETKİSİ

İdari işlemler, ilgililerin rıza ve muvafakatlarına gerek olmaksızın, İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin hukuki durumlarını değiştirir ya da ortadan kaldırır. İdari işlemlerin bu özelliği, “icrailik” olarak adlandırılır. Bir icrai işlemin, hukuk âleminde doğurduğu yenilik veya değişikliğin İdarenin yapacağı bazı ameliyelerle (idari eylemlerle) maddi âlemde gerçekleşmesi gerekir (Günday, 2011:125) ki, bu da “re’sen icra” olarak adlandırılır.

İdare, re’sen icra yetkisinin bir sonucu olarak, kamu düzenini tehdit eden eylem ve durumlar karşısında kendiliğinden harekete geçerek, kolluk alanında kanunun verdiği izin çerçevesinde kamu düzenini korur ve bozulmuşsa yeniden tesis eder. 2559 sayılı Kanunun birçok maddelerinde, kolluğun re’sen icra yetkisine sahip olduğunu belirten ifadeler bulunmaktadır. 2559 sayılı Kanunun 7. maddesindeki “İzin alınmadan açılan umuma açık istirahat ve eğlence yerleri kapatılır.” hükmü ve 8. maddesindeki “Kumar oynanan umumî ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller,...Mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir.” hükmü, buna örneklerdir.

Kolluk personeli, bu re’sen icra yetkisinin yanı sıra, kanunun izin

insan haklarına uymak, bu hakları koruyup kollamak, Devletin temel görevlerinden biri olup, Devlet bu görevini yerine getirirken, en başta, istihdam ettiği kişilerin insan haklarına saygılı olmasını sağlamak zorundadır. İnsan haklarına saygılı olması gerekenlerin başında da, elbette kolluk gelmektedir.

verdiği hallerde ve şekilde, “zor kullanma” ve hatta “silah kullanma” yetkisine de sahiptir.⁹ Gerçekten de, 2559 sayılı Kanunun 16. maddesine göre, “Polis, görevini yaparken direnişle karşılaşması halinde, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir. 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.”

Söz konusu 16. maddeye 27.03.2015 tarih ve 6638 sayılı Kanunla eklenen (d) bendine göre, “Polis, kendisine veya başkalarına, işyerlerine, ko-

nutlara, 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 ve etkisiz kılacak ölçüde, silah kullanmaya yetkilidir.”

Aynı şekilde, 2803 sayılı Kanunun 11. maddesi de, “Jandarma, kendisine verilen görevlerin ifası sırasında hizmet özelliğine uygun ve görevin gereği olarak kanunlarda öngörülen silah kullanma yetkisine sahiptir.” hükmüne yer vermiştir.

IX. KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI

İnsan haklarına uymak, bu hakları koruyup kollamak, Devletin temel görevlerinden biri olup, Devlet bu görevini yerine getirirken, en başta, istihdam ettiği kişilerin insan haklarına saygılı olmasını sağlamak zorundadır. İnsan haklarına saygılı olması gerekenlerin başında da, elbette kolluk gelmektedir. Zira kolluk, birbirinin karşıtı olan iki temel değeri, yani kişiyi ve toplumu birlikte korumak zorundadır (Hafızoğulları, 1995: 565).

İdare, kamu düzenini sağlamak ve korumak için sahip olduğu yetkileri kullanırken, bireylerin davranışlarını ve faaliyetlerini düzenlemekte, denetlemekte ve gerektiğinde bunlara müdahale etmektedir. Kamu düzeni için yapılan bu müdahale, aynı zamanda, bireyin temel hak ve hürriyetlerine de müdahale demektir. Zira nerede temel hak ve hürriyetlerin keyfi kısıtlanması varsa, orada insan hakları da ihlal edilmiş olmaktadır (Hafızoğulları, 1995: 571).

Kolluğun, genel emniyeti sağlama faaliyeti, mutlaka kanuna dayanmalıdır. Kolluğun, kanuna dayanmayan bir genel önleme faaliyeti, keyfîdir. Do-

⁹ 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunun “Zor ve silah kullanma” başlıklı 16. maddesi, hangi hallerde ve ne şekilde zor ve silah kullanılacağını ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Ayrıntılı bilgi için söz konusu maddeye bakılabilir.

layısıyla idare, temel hak ve hürriyetlere müdahale ederken, temel hak ve hürriyetlerin Anayasal ve yasal gereklerine uygun davranmak zorundadır.

Öte yandan idare, kolluk faaliyetlerinde bulunurken, bireylerin ve topluluklarının bazı hürriyetleri üzerinde sınırlayıcı olmakta, hiç olmazsa ve en hafif deyişle, onların işlerine karışmaktadır. Dolayısıyla, kolluk gücünün her somut olayda ancak ve sadece o amaca ulaşmayı mümkün kılan yöntemler ve ölçüde kullanılması zorunludur. Bu ölçü arttırıldıkça, kullanılan “zor”, toplum düzenine egemen olması gereken hukuksallık niteliğini yitirir ve “kaba güç” haline gelir (Özay, 1979:316).

A. ANAYASAL SINIRLAR

İdarenin kolluk yetkilerinin kaynağı yasal düzenlemeler olduğuna göre, onların da sınırını Anayasa oluşturmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 697). 1982 Anayasasının 13. maddesine göre, “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın¹⁰ yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.*” Buna göre, kanun koyucu, temel hak ve hürriyetleri Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen “*kamu düzeni*”, “*suç işlenmesinin önlenmesi*”, “*genel sağlık*” ve “*genel ahlâkın korunması*” gibi nedenlerle sınırlayabilir. Aynı şekilde idare de, temel hak ve hürriyetleri bu nedenlerle sınırlayan kanunları uygulamak suretiyle, kolluk yetkilerini kullanabilir ve temel hak ve hürriyetlere müdahale edebilir. İdarenin, kanundan almadığı bir yetkiyi kullanarak te-

10 Anayasa Mahkemesi, “*açıkça yasaklayıcı veya örtülü bir şekilde yapılamaz hale koyucu veya ciddi surette güçleştirici ve amacına ulaşmasını önleyici ve etkisini ortadan kaldıracı nitelikte*” olan müdahaleyi, “*hakkın özüne dokunma*” saymıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 04.01.1963 tarih ve E.1962/208, K.1963/1 sayılı kararı (http://www.Anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/).

Anayasa, bazı temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasını öngören kanunların uygulanmasını, esas itibarıyla Yargı Organına bırakmıştır.

mel hak ve hürriyetlere müdahale etmesi, kendisini Yasama Organının yerine koyması demektir ki, bu da fonksiyon gaspı ile sakattır.

Anayasanın 13. maddesi, “*Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin¹¹ ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” demek suretiyle, sınırlamanın da sınırını belirterek, bu alanın kanun koyucu tarafından serbestçe düzenlenmesinin önünü kapatmıştır.¹²

11 Anayasa Mahkemesine göre, “*Kişinin sahip olduğu dokunulmaz, vazgeçilmez, devredilmez, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulup tümüyle kullanılamaz hale getiren kısıtlamalar, demokratik toplum düzeni gerekleriyle uyum içinde sayılamaz.*” Bkz. Anayasa Mahkemesinin 26.11.1986 tarih ve E.1985/8, K.1986/27 sayılı kararı (http://www.Anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/).

12 Anayasa Mahkemesine göre; “*Hiçbir zaman, hiçbir toplumda sınırsız hürriyet diye bir şey olamayacağı; sınırsız hürriyetin anarşi ve neticede hürriyetsizlik doğuracağı uzun boylu açıklamayı gerektirmeyen bir gerçektir. Hiçbir hak ve hürriyet sınırsız olamaz. Hakların ve hürriyetlerin sınırlandırılması, demokrasinin kendi iç dinamiğini ve etkinliğini sağlama ve toplumsal yararlar bakımından mümkündür. Ancak demokrasilerde bu sınırlandırmanın da mutlaka bir sınırı vardır. Sınırlama hak ve hürriyeti anlamsız ve göstermelik hale getiremez, hak ve hürriyetleri özünden zedeleyip onu ortadan kaldıracak bir ölçüye varamaz.*” Bkz. Anayasa Mahkemesinin 26.11.1986 tarih ve E.1985/8, K.1986/27 sayılı kararı (http://www.Anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/).

Anayasa, bu genel güvenceden başka, kimi temel hak ve hürriyetler için, kanun koyucu tarafından dahi kaldırılamayacak bazı ek güvenceler koymuştur. Örneğin, Anayasanın 51. maddesi, “*Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir.*” hükmüne yer vermiştir. Buna göre, kanun koyucunun, sendika üyeliğini izin alma şartına bağlayan bir kanun çıkarması Anayasaya aykırı olacaktır. Buna bağlı olarak, idarenin de böyle bir kolluk faaliyetinde bulunması mümkün olmayacaktır.

Anayasa, bazı temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasını öngören kanunların uygulanmasını, esas itibarıyla Yargı Organına bırakmıştır. Bu nedenle, idarenin bu kanunları uygulaması ve dolayısıyla kolluk yetkileri kullanması kural olarak mümkün değildir (Günday, 2011: 313). Örneğin, Anayasanın 33. maddesine göre, “*Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hâkim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonulabilir.*” Buna göre, derneklerin idari bir kararla kapatılması mümkün olmamaktadır.

Anayasanın 33. maddesi, “*Millî güvenliğinin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir.*” hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm, ilk etapta idari bir kararla bu alana müdahale edilebileceğini akla getirmektedir. Ancak, aynı madde devamında, “*Bu merciin kararı, yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi*

halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.” hükmüne yer vermiştir. Dolayısıyla İdarenin yetkisi yine hâkim kararı ile sona erdirildiğinden, İdarenin bu konudaki yetkisini “şimdilik yetki” olarak nitelendirmek uygun olacaktır.

B. DİĞER SINIRLAR

İdare, kamu düzenini sağlamak ve korumak için yapacağı düzenlemeleri bir “*idari işlem*” olarak yapacağından; kolluk işlemleri, aynı zamanda idari işlemlerin unsurları bakımından da sınırlandırılmıştır. Bu bağlamda kolluk yetkileri, ancak belirli bir amaç için kullanılır ve bu amacın varlığı, kolluk yetkilerini meşru bir yetki haline koyar (Onar, 1952: 1058).

1. Amaç Bakımından

Kolluk yetkilerinin amacı, kamu düzeninin sağlanması ve korunması olduğu için, bu amacın haricinde başka bir amaç güden kolluk işlemleri, amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olur ve bu durum, “*yetki sapırtması*” sonucunu doğurur.

2. Sebep ve Konu Bakımından

Kolluk yetkilerinin amacı, kamu düzeninin sağlanması ve korun-

ması olduğu için, kolluk, ancak kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye düşüren bir durumun varlığı halinde harekete geçebilir. Gerçekten de, kolluk işlemleriyle bir temel hak ve hürriyetin sınırlandırılabilmesi için, bu sınırlamayı haklı kılacak bir sebebin bulunması gereklidir (Onar, 1952: 1062). Hiçbir sebep olmaksızın, kolluk yetkilerinin kullanılması ve sonuçta bir temel hak ve hürriyetin sınırlandırılması, hukuka aykırı olur (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2012: 379).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, kolluk önlemi, bu önlemin alınmasına sebep olan tehdit ve tehlikenin ağırlığı ile orantılı olmalıdır. Aksi halde, alınan önlemler hukuka aykırı olur. Eğer bir temel hak ve hürriyeti daha az sınırlayan bir kolluk önlemi ile kamu düzeni sağlanabilecek ise, söz konusu temel hak ve hürriyeti daha fazla sınırlayan bir kolluk önlemi hukuka aykırı olacaktır. Örneğin, bir gösteri yürüyüşünün güzergâhının değiştirilmesi suretiyle kamu düzeni sağlanabilecekken, bu yapılmayıp da, söz konusu gösteri yürüyüşü tamamen yasaklanmışsa bu işlem hukuka aykırı olacaktır (Günday, 2011: 315). Zira

İdarenin buradaki amacı, gösteri yürüyüşünü yasaklamak veya dağıtmak değil; kamu düzenini sağlamaktır. Kamu düzeni, güzergâh değiştirmek suretiyle sağlanabiliyorsa, idare bu tedbiri almakla yetinmelidir.

3. Yer ve Zaman Bakımından

Kamu düzenini bozan tehdit ve tehlikeler her yerde aynı yoğunlukta olmayabilir. Dolayısıyla da her yerde aynı önlemi almak veya aynı yoğunlukta yasaklamaya gitmek, temel hak ve hürriyetlerin ihlaline yol açabilir. Bu yüzden, kolluk yetkilerinin kullanılması yer yönünden farklılık göstermektedir. Kolluk yetkilerinin en geniş kullanıldığı yerler yollar, meydanlar, parklar gibi umuma ayrılan yerler iken; en dar kullanıldığı yerler kişi konutlarıdır.

Aynı şekilde, kamu düzenini bozan tehdit ve tehlikeler her zaman aynı yoğunlukta olmayabilir. Bu yüzden, kolluk yetkilerinin kullanılması, zaman yönünden de farklılık göstermektedir. Örneğin, kolluk yetkileri geceleyin, olağanüstü hal ve sıkı yönetim dönemlerinde daha yoğun kullanılmaktadır.

KAYNAKÇA

AKYILMAZ, B., SEZGİNER M. ve C.

KAYA, “*Türk İdare Hukuku*”, Seçkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara, 2013.

DURAN, L., “*İdare Hukuku Ders Notları*”, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

GÖZLER, K. ve G. KAPLAN, “*İdare Hukuku Dersleri*”, Ekin Yayınevi, 14. Baskı, Bursa, 2013.

GÖZÜBÜYÜK A. Ş., “*Yönetim Hukuku*”, Turhan Kitabevi, Güncellenmiş 31. Baskı, Ankara, 2012.

GÖZÜBÜYÜK A. Ş. ve T. TAN, “*İdare Hukuku (Genel Esaslar)*” Cilt: I, Turhan Kitabevi, 9. Baskı, Ankara, 2013.

GÜNDAY, M., “*İdare Hukuku*”, İmaj Yayınları, Ankara, 2011.

GÜRBÜZ, R., “*İdare Hukuku*”, Hür Yayınları, Ankara, 2016.

GÜRBÜZ, R., “*İnsan Hakları ve Demokratikleşme*”, Kuram Kitabevi, 2. Baskı, Kocaeli, 2016.

GÜRBÜZ, R., “*Terörle Mücadele Bağlamında Türkiye’nin Kuzey Irak Operasyonu: BM Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme*”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.

GÜRBÜZ, R., “*İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku*”, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2007.

GÜRBÜZ, R., “*Anayasa ve İdare Hukuku*”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

HAFIZOĞULLARI Z., “*İnsan Hakları, Polis Görevi ve Yetkisi*”, AÜHF Dergisi, Cilt: 44, Sayı: 1-4, Yıl: 1995.

ODYAKMAZ, Z., KAYMAK, Ü. ve İ. ERCAN, “*Anayasa Hukuku İdare Hukuku*”, Oniki Levha yayınları, Genişletilmiş Güncellenmiş 15. Baskı, İstanbul, Ağustos 2012.

ONAR S. S., “*İdare Hukukunun Umumi Esasları (3 cilt bir arada)*”, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952.

ÖZAY, İ. İ., “*İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç*”, İÜHF Dergisi, Cilt: 45, Sayı: 1-4, Yıl: 1979-1981.