

DEMOKRATİK ÜLKELERDE KOLLUK GÜÇLERİ ARASINDA YETKİ VE GÖREV ALANI PAYLAŞIMI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Doç. Dr. M. Bedri ERYILMAZ*

GİRİŞ

Bu makalede, Türkiye’de iç güvenliği sağlama noktasında görev alan farklı kolluk birimleri arasındaki yetki ve görev alanı paylaşımının sınırlarına işaret edilecektir. Zira kolluk birimlerinden birisinin yetkisi olmadığı halde veya görev ve sorumluluk alanı dışında bir yetki kullanması halinde yaptığı işlem idare hukuku açısından görev veya yetki tecavüzü olarak nitelenecek ve geçersiz olacaktır. Bir kolluk görevlisi kendi görev alanı dışında yetkisiz herhangi bir üçüncü kişi durumundadır ve ancak bir vatandaşa suçla mücadelede verilen yetkileri kullanabilir. Yetkisi olmadığı halde yetki kullanan bir kolluk görevlisinin eylemi aynı zamanda ceza hukuku açısından suç teşkil edecektir. Ceza Usul Hukuku açısından da bu şekilde elde edilen deliller hukuka/kanuna aykırı kabul edileceğinden ne kolluk, ne savcı ne de mahkemece delil olarak kullanılabilecektir.

Her ülke, iç güvenliğini sağlamak için kolluk hizmetini değişik birimler vasıtası ile sunabilir. İç güvenliği sağlayan güvenlik birimlerinin birden fazla olması veya polis ve jandarma olarak farklı isimler altında yapılması ile o ülkenin yapısının demokratik olması arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Nitekim Türkiye’de güvenlik hizmeti, genel kolluk olarak bilinen, polis ve jandarma yanında, özel kolluk olarak isimlendirebilecek varlığını özel bir kanuna borçlu olan Sahil Güvenlik Komutanlığı görevlileri, çarşı ve mahalle bekçileri, köy bekçileri ve köy korucuları, özel güvenlik kuruluşları görevlileri, orman muhafaza

* Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi öğretim üyesi, mberyilmaz@yahoo.com

memurları, gümrük ve tek el zabıtası iç güvenlik hizmetine katkıda bulunmaktadır.

Benzer şekilde, İngiltere’de, yerel olarak görev yapan kırk üç polis teşkilatından başka, benzer yetkilerle donatılmış olan Ulaşım Polisi (British Transport Police) ve Savunma Bakanlığı Polisi (Ministry of Defence Police) gibi farklı güvenlik birimleri vardır. Yine Fransa, İspanya, İtalya, Hollanda ve Portekiz’de, polisten başka, jandarmada, değişik isimler altında, güvenlik hizmeti sunmaktadır.

Demokratiklik, iç güvenlik hizmeti sunan birimlerin tek bir isim ve çatı altında toplanmasından çok bu birimlerin, yapısı, işleyişi, kendisini halka karşı sorumlu hissetmesi ve halka hesap verme alışkanlığına sahip olmasının yanında, insan haklarına saygıyı temel hizmet prensibi olarak kabul etmiş olması ile yakından alakalıdır. Bu bağlamda, bir güvenlik biriminin, sivil katılıma, denetime ve eleştiriye açık olması o birimde demokratik bir yapı ve işleyişin varlığının önemli göstergeleridir.

Esasen, bir ülkede güvenlik hizmeti sunan birimlerin, görev alanlarına göre farklılaşması ve farklı isimler alması kaçınılmazdır.

Fakat bu farklılık, bir takım problemleri de beraberinde getirmektedir. Bu problemlerden bir tanesi, belki de en önemlisi, daha fazla yetki ve daha geniş görev alanı daha fazla sorumluluk anlamına gelmesine rağmen, güvenlik birimlerinin, uygulamada, yetkilerini ve görev alanını genişletme mücadelesi içine girmesidir.

Kanun koyucu, bu muhtemel problemi, Türkiye’de aşağıdaki şekilde çözmüştür;

1. Yetki Paylaşımı

Bilindiği üzere kolluk yetkileri, idari (önleyici) ve adli olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. İdari yetkiler, uzakta olan suç tehlikesini bertaraf etmek için suçun önlenmesine yönelik yetkiler iken, adli yetkiler belirli bir suç işleme şüphesinin ortaya çıkması sonrası kullanılan yetkililerdir.

Örneğin, terör olaylarının yoğun olarak yaşandığı bir ilde geceleyin yapılan bir uygulama kapsamında bütün araçların durdurularak aranması halinde yapılan arama, önleme araması iken, bu sırada araçlardan

birisinin dur emrine uymayarak kaçması halinde arabanın durdurulması ve içindekilerinin yakalanması için kullanılan yetkiler adlidir.

Kullanılan bir yetkinin adli veya idari niteliğinin tespiti, yetkinin kullanılması sırasında amirin savcı veya mülki amir olmasını belirlemenin yanında, adli bir yetkinin kullanılması sırasında suç işlenmesi halinde 4483 sayılı Kanun gereği dava açılabilmesi için ilgili kolluk görevlisi hakkında soruşturma ve dava açma izni alınması gereğini ortadan kaldırmaktadır.

İdari yetkiler, esas itibari ile istihbarat faaliyetinde bulunma, devriye gezme, toplumsal olaylarda yeterli sayıda kolluk görevlisi bulundurma ile önleme amaçlı arama ve yakalama iken, adli yetkiler, olay yeri incelemesi, bilgi alma, kimlik sorma, arama, el koyma, telefon dinleme, gizli izleme, gizli ajan kullanma, kayıt ve verileri inceleme, zor kullanma, yakalama ve ifade almadır.

Genel kolluğu temsil eden polis, jandarma ve sahil güvenlik komutanlığı görevlileri bir kolluk görevlisine verilen bütün adli ve idari yetkileri kullanabilmektedir.

Kanun koyucu, kolluk yetkisi verdiği her güvenlik biriminin yetkilerini kendi özel kanunlarında belirtmiştir.

Polis açısından, idari yetkiler ile adli yetkilerin bir kısmı, esas itibari ile Polis Vazife ve Selahiyat Kanunu'nda (PVSK) düzenlenmiştir. PVSK m. 25'deki,

“Polis teşkilatı bulunmayan yerlerde il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanları bu kanunda yazılı vazifeleri yapar ve yetkileri kullanırlar.”

Hükmü gereği jandarmada PVSK'daki yetkileri kullanabilir. Bu sebeple olsa gerek, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun m. 10'da yer alan, silah kullanma yetkisi dışında bir yetkiden söz edilmemektedir. Bununla beraber, bu Kanun'a dayanarak çıkarılan Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Hakkındaki Yönetmelik'te bütün idari ve adli yetkiler son derece modern ve ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Fakat olması gereken, bu yetkilerin, kaynağı olduğu söylenen Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun'a taşınmasıdır. Aksi takdirde, jandarmanın kullandığı yetkilerin kanuniliği tartışılır hale gelecektir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu m. 5'e göre ise, Sahil Güvenlik Komutanlığı mensupları kendilerine bu Kanun'da verilen görevlerin yapılmasında silah kullanma yetkisi dahil polis ve jandarmaya tanınan bütün hak ve yetkilere sahiptir.

Adli yetkiler açısından ise yetkilerin esas kaynağı, hem polis ve jandarma hem de Sahil Güvenlik Komutanlığı mensupları için CMUK ve Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu'dur.

Bu yetkiler incelendiğinde polis ve jandarmanın yetkileri arasında ne içerik ne de kapsam bakımından bir fark olmadığı görülür. Esasen, bir ülkenin farklı yerlerinde aynı işi yapan farklı kolluk görevlilerinin yetkilerini farklı kullanması düşünülemez.

Bununla beraber özel kolluğun dışında kalan, orman muhafaza memurları, gümrük memurları gibi özel kolluk görevlileri polis ve jandarmaya verilen yetkilerin tamamını kullanamamaktadırlar.

Özel kolluk görevlilerine verilen yetkiler, esas itibari ile adli nitelikte olup, aramayı, yakalamayı ve bu amaçla zor kullanmayı içermekte olup, bu görevliler, olay yeri incelemesi, telefon dinleme, gizli izleme, ifade alma, gibi özel nitelikteki yetkileri kullanamamaktadır. Çünkü bu yetkiler, teknik olarak özel bir yapılanmayı ve bazı yetkilerin kullanılması açısından, fiziksel olarak, hakim, savcı ve avukat ile yakın bir ilişki içinde olmayı gerektirir.

Örneğin, 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkındaki Kanun'a göre, özel güvenlik teşkilatı personeli, delilleri muhafaza altına alma ve yakalama yetkisine sahiptir. Bu görevliler gerekirse, PVSK m. 16'daki şartların doğması halinde silah kullanabilir.

Yine, Köy Kanunu'na göre, köy korucuları, köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için m. 77 gereği sadece silah kullanma yetkisine sahiptir.

Benzer şekilde, Orman Kanunu m. 77, 78 ve 79 gereği, orman muhafaza memurları, ormanların muhafazası için, arama, el koyma, yakalama ve silah kullanma yetkilerini kullanabilirler.

Aynı şekilde, Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu m. 3'e göre, çarşı ve mahalle bekçileri bazı önleyici görevleri yanında, yakalama, delil-

leri muhafaza altına alma ve m. 5'e göre de PYSK m. 16'daki şartların gerçekleşmesi halinde silah kullanma yetkisine sahiptir.

Kamu hukukunda yetkisizlik esas olduğundan, özel kolluk görevlileri kendi özel kanunlarında kendilerine verilmeyen bir yetkiyi kullanamazlar. Kullanırlarsa idare hukuku açısından yetki gaspı söz konusu olup işlemi hukuken geçersizdir.

Özel kolluk görevlileri bu yetkilerini genel kolluğun yokluğunda, genel kolluğun varlığında da, onun emrinde, genel kolluk görevlilerine yardımcı olmak amacıyla kullanabilir.

2. Görev ve Sorumluluk Alanı Paylaşımı

Özel kolluk görevlilerinin görev ve sorumluluk alanı kendi özel kanunlarında tanımlanmıştır. Buna göre, örneğin orman muhafaza memurları, Orman Kanunu'nda tanımlanan orman sınırları içinde, çarşı ve mahalle bekçileri, belediye hudutları içinde görevlendirildikleri çarşı ve mahalle sınırları içinde, özel güvenlik teşkilatı görevlileri, ilgili kuruluşun faaliyet sahası içinde, köy korucuları köy sınırları içinde görev yapar.

Genel kolluk içinde yer alan Sahil Güvenlik Komutanlığı görevlileri Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul Boğazı ve Çanakkale Boğazı'nda, liman ve körfezlerinde, karasularında, egemenlik ve denetimi altında olan deniz alanlarında yetkilerini kullanabilir.

Genel kolluğun diğer iki birimi olan polis ve jandarma arasındaki görev ve sorumluluk alanı ise 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu m. 10'da belirlenmiştir. Buna göre;

“Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.”

Diğer bir ifadeyle, jandarma, il ve ilçe belediye sınırları içinde görev yapamaz. Bu kuralın istisnası il ve ilçe belediye sınırları içinde polis teşkilatının olmamasıdır. İl ve ilçe belediye sınırları içinde her ne sebeple olursa olsun polis teşkilatı kurulmamışsa burada jandarma teşkilatı ku-

rulabilir. Yine, il ve ilçe belediye sınırları dışında jandarmanın görev yapması buralarda polis teşkilatının bulunmamasına bağlıdır.

Bu durumda, jandarmanın varlık sebebi bir yerde polis teşkilatının olmamasıdır. Polis teşkilatının ülke çapında yaygınlaşması ile veya il ve ilçe belediye sınırlarının genişlemesi sebebiyle jandarmaya iç güvenlikte olan ihtiyaç azalacaktır. Diğer bir ifade ile şu anda, jandarma, polisin boşluğunu doldurarak iç güvenlikte polise yardımcı olmaktadır.

Nitekim bu husus, “Polisle İlişki Çalışma ve İşbirliği Esasları’nı” düzenleyen Jandarma Yönetmeliği’nin 154. maddesinde de açıkça dile getirilmektedir. Söz konusu maddeye göre,

“Polis görev ve sorumluluk alanı olup ta, bugüne kadar Polis Teşkilatı kurulmayan yerlerdeki emniyet ve asayişe ilişkin hizmetler, polis teşkilatı kuruluncaya kadar, Jandarma iç güvenlik birliklerince yerine getirilir. Şehir ve kasabalarda kentleşme nedeniyle; belediye sınırları genişledikçe bu yerlerdeki, jandarmaya ait görev ve sorumluluk alanları polise devredilir.”

Aynı anlayışın devamı olarak, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun’a dayanarak çıkarılan Yönetmeliğin 21. maddesi, jandarmaya olan ihtiyacın ortadan kalkması halinde jandarmanın görev ve sorumluluk alanının polise nasıl devir edileceğini düzenlemektedir. Buna göre;

“Gerek mülki ve gerekse mahalli idaredeki değişiklikler ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan yeni durumlar karşısında, jandarmanın sorumluluğuna verilmiş alanlar, aşağıdaki esaslara göre polisin sorumluluğuna verilebilir:

a. Kentleşme nedeniyle jandarma sorumluluk bölgesinin belediye sınırları içine girmesi,

b. Özel kanun ve nizamların öngörmesi,

c. İlgili bakanlıklarca gerekli görülen ve özellik taşıyan yerler için özel düzenleme getirilmesi

durumlarında; valiliğin önerisi, Jandarma Genel Komutanı’nın uygun görmesi ve İçişleri Bakanı’nın onayı ile polise devredilebilir.”

Fakat kanımızca, kanun, bir yerin polisin görev alanı sayılması için o yerin il ve ilçe belediye sınırı haline gelmesini veya o yerde polis teşki-

latı olmasını yeterli sayarken, bir yerde yeni bir polis teşkilatı kurulmak istenmesi halinde, o yerin polise devri için bu Yönetmelik hükmü ile Jandarma Genel Komutanlığı'nın uygun görmesinin aranması kanunun lafzına ve ruhuna aykırıdır. Burada, Yönetmeliğin son cümlesinin, takip edilmesi gereken bir usulü açıklaması bakımından, aslında *"Jandarma Genel Komutanlığı'na bilgi verilerek, valinin önerisi, İçişleri Bakanı'nın onayı ile polise devredilir"* şeklinde olması gerekir.

Jandarma Yönetmeliği'nin 22. maddesine göre, jandarma ve polisin sorumluluk alanları mülki amir ya da yetkili kılacağı görevlinin başkanlığında jandarma, emniyet ve belediye temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından belirlenir ve bir protokolle gösterilir. Oybirliği ile alınan kararlar kesindir.

Oybirliği sağlanamayan durumlarda; bucak ve ilçelere ilişkin sorumluluk alanları konusundaki itirazları vali; kesin olarak çözümler. Bu konudaki kararlar, düzenlenecek protokole esas alınır.

Protokoller ayrıntılı bir biçimde düzenlenir ve komisyona katılanlarca imzalanır. Harita, kroki ve diğer ekler komisyonca onaylanarak, protokolle birlikte bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Birer örnek mülki amirlik makamında jandarma ve emniyet birimlerinde dosyalanır.

En son verilere göre jandarmanın görev ve sorumluluk alanı ülke coğrafi sınırlarının %91'ini oluşturmaktadır.

Polis ve jandarmanın, birbirinin görev ve sorumluluk alanında görev yapabilirler mi sorusunun cevabı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'nun yine 10. maddesinde verilmiştir. Buna göre,

"Jandarma veya emniyet teşkilatı, kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilirler."

Bu durumda, Jandarma Yönetmeliği'nin 23. maddesi'nde de açıklandığı üzere, gerek jandarma ve gerekse emniyet teşkilatı kendi sorumluluk alanlarındaki görevlerini, kendi kuvvetleriyle yerine getirmek zorundadır. Ancak, jandarma ve emniyet teşkilatı, kendi sorumluluk bölgesinde yetersiz kaldıkları takdirde ya da gelişmekte olan olayların

değerlendirilmesinde yetersiz kalacakları anlaşıldığında; jandarma ve polis geçici bir süre için birbirlerinin sorumluluk bölgesinde görevlendirilebilirler. Bu görev hiç bir zaman süreklilik taşımaz. İstenen sonuç alındığında yardıma gelen kuvvet kendi görevine döner. Jandarmanın polise ve polisin jandarmaya yapacağı yardım; belirli bir bölgede emniyet ve asayiş görevlerini üzerine almak, devriyeleri gezdirmek ya da toplu kuvvet sevk etmek biçiminde olur.

Kanun'a göre, jandarma ve polisin birbirlerinin görev alanında görev alabilmesi kendi görev alanlarındaki bir olayla ilgili yetersiz kalacak olmasına bağlıdır. Bu hususta değerlendirme yetkisi o yerin mülki amirinin takdirine bırakılmıştır. Şüphesiz bu görevlendirmenin süresi tehlikenin boyutuna ve süresine göre değişecektir.

Bu durumda, Kanun'daki polis ve jandarmanın birbirlerinin görev sahasında görevlendirilmesinin tek kriteri *"bir suç veya olayla mücadelede yetersiz olma"* iken başka bir mülahazayla örneğin bu birimlerden birisine güvenmeme gerekçesi ile polisin, jandarmanın görev alanında jandarmanın da polisin görev alanında görevlendirilmesinin kanuni dayanağı yoktur.

Aynı sebeple, jandarma polis bölgesinde, polis de jandarma bölgesinde bir yetki kullanmak için (örneğin, arama veya iletişimin dinlenmesi ve tespiti kararı için) Cumhuriyet Savcısı'na veya hakime müracaat edemez. Benzer şekilde, Cumhuriyet Savcısı da, polis veya jandarmayı birbirinin görev ve sorumluluk alanında görevlendirilemez. .

Jandarma Yönetmeliği'nin 154. maddesine göre, polis sorumluluk alanında; herhangi bir suçla karşılaşan jandarma iç güvenlik kuvvetlerine mensup jandarmalar, orada o anda polis yoksa olaya müdahale etmek ve polise de haber vermek, polis memurlarının istemi üzerine gerekli yardımı, yapmakla yükümlüdür. Bu gibi durumlarda jandarma; polis memurları gelinceye kadar olay yerinde soruşturma yapamazlar. Durumu olduğu gibi koruyarak, delillerin kaybolmaması için gereken önlemleri alırlar. Olay yerinde el koydukları nesneleri gelen polis memurlarına bir alındı belgesiyle teslim ederler. Jandarma; polis memurlarının gelmesi geciktiğinde, soruşturma yapar ve soruşturma evrakını, istem olmadan ilgili polis makamlarına gönderir.

Zorunlu durumlarda, polis yetkilileri de, jandarma sorumluluk alanında yukarıdaki şekilde hareket ederler.

Olay faillerinin belirlenmesi ve yakalanmaları konularında, jandarma ve polis kendi sorumluluk alanlarında birbirlerine gerekli yardımı yapmakla yükümlüdürler.

Jandarmanın sorumluluk alanında, polis tarafından; siyasi emniyetle ilgili ya da emniyet ve asayişle ilgili diğer konularda yürüttüğü çalışma ve haber toplama faaliyetlerinde; jandarma bu görevlilere gerekli yardımı yapar. Buna karşılık polis yapacağı çalışmalardan ve edindiği bilgilerden, jandarmaya bilgi verir. Jandarma ve polis kuruluşları kendi bölgelerindeki suç ve diğer olaylardan ilgili olanları birbirlerine bildirirler.

Jandarma ile polisin birlikte çalışmalarına gerek duyulan durumlarda, ortak kuvvetin komuta, sevk ve idaresi, bu çalışmaya katılan jandarma kuvvetlerinin en kıdemli birlik komutanı tarafından sağlanır. Ancak ortak çalışmaya katılan polis teşkilatının amiri; emniyet amiri ya da emniyet müdürü rütbesinde ise, bu amirler çalışma sonuçlanıncaya kadar mülki amirin emrinde müşavir olarak görev yaparlar.

Bir polis memur veya amiri kendi mülki alanı dışında bir olayla karşılaştığında bu olaya müdahale etmek zorunda olup olmadığı hususu da PVSK Ek m. 4' de düzenlenmiştir. Buna 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 zabıtaya teslim etmekle görevli ve yetkilidir.

Bu madde hükmü gereğince bir suça müdahale eden polise karşı işlenen suçlar görevli memura karşı işlenmiş suç, müdahalede bulunan polisin işlediği suçlar ise görevli memurun işlediği suç sayılır.”

Bu durumda, bir il veya ilçede görevli polis memur veya amiri, o il veya ilçe sınırları içinde adli bir olayla karşılaştığında, çalıştığı birime (trafik, asayiş, çevik kuvvet, karakol, vb.) bakmaksızın, o olaya müdahale etmek zorundadır. Müdahale etmemesi halinde, eylemi (eylemsizliği), görevi ihmal suçunu oluşturacaktır. Bu olaya müdahale sırasında, kanunun da vurguladığı gibi, polisin kendisine karşı işlenen suçlar, görevli memura karşı işlenmiş, polisin işledikleri suç ise görevli memurun işlediği suç olarak değerlendirilecektir.

Bu durumda, polis, bağılı bulunduğu mülki sınırlar dışında (örneğin, tatil için gittiği bir beldede) hak ve yetkilerini normal vatandaş sıfatı ile kullanacaktır.

SONUÇ

Türk kanun koyucusu iç güvenliği sağlamada kolluk birimleri arasında yetki ve görev paylaşımını tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde net olarak belirlemiştir.

Kanun koyucu, demokratik bir toplumda kolluk hizmetinin sivil bir birimce karşılanması gerektiği öngörüsü ile askeri bir yapının temsilcisi olan jandarmanın kolluk hizmetini sadece istisna kabul etmemiş bu hizmeti kırsal kesim ile sınırlamış ve polis teşkilatı kuruluncaya kadar jandarmanın polise yardımcı olmasını öngörmüştür.

Bundan sonrası için, yapılması gerekenler;

1. Uygulamayı kanun koyucunun bu öngörülerine göre şekillendirmektir.

2. AB sürecinde, kolluk kuvvetlerinin sivil bir yapıya kavuşturulması, amacı ile Fransa, Belçika, İspanya, İtalya, Portekiz gibi Avrupa Birliği üyesi ülkelerde başlatılan, Jandarma Teşkilatları mensuplarının statülerinin diğer kuvvet komutanlıklarına tabi personelin statülerinden ayrılması işlemi Türkiye’de de başlatmalıdır.