

T.C.
ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

KOLLUK FAALİYETLERİNİN ÖZEL KİŞİYE
GÖRDÜRÜLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gencer Karabekir KARAGENÇ

Temmuz-2016

KOLLUK FAALİYETLERİNİN
ÖZEL KİŞİYE GÖRDÜRÜLMESİ

Gencer Karabekir KARAGENÇ

TARAFINDAN

YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERE ENSTİTÜSÜNE
SUNULAN TEZ

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Şükrü KARATEPE

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEMMUZ 2016

TEZ ONAY SAYFASI

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

(Unvanı Adı Soyadı)

Enstitü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans derecesi için gereken tüm şartları sağladığını tasdik ederim.

(Unvanı Adı Soyadı)

Anabilim Dalı
Başkanı

Okuduğumuz ve savunmasını dinlediğimiz bu tezin bir Yüksek Lisans derecesi için gereken tüm kapsam ve kalite şartlarını sağladığını beyan ederiz.

Prof. Dr. Şükrü KARATEPE

Danışman

Jüri Üyeleri

Prof. Dr. Şükrü KARATEPE

Doç. Dr. Erdal YERDELEN

Yrd. Doç. Dr. Engin SAYGIN

Bu tez içerisindeki bütün bilgilerin akademik kurallar ve etik davranış çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu beyan ederim. Ayrıca bu kurallar ve davranışların gerektirdiği gibi bu çalışmada orijinal olmayan her tür kaynak ve sonuçlara tam olarak atıf ve referans yaptığımı da beyan ederim; aksi takdirde tüm yasal sorumluluğu kabul ediyorum.

Gencer Karabekir KARAGENÇ

ABSTRACT

LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES CARRIED OUT BY PRIVATE PERSONS

KARAGENÇ, Gencer Karabekir

Department of Public Law

Supervisor: Prof. Dr. Şükrü KARATEPE

July 2016, 132 pages

Security is one of the most fundamental necessities of both the individual and society. These necessities are satisfied by administrative authorities. Whereas all the activities on behalf of providing the public security were undertaken by the military and citizens previously, then the police agency have been settled. Instead, many public services have been effected from the transformations taking place in the economic and social fields. The private security concept has emerged, as a result of the delegation of authority from the state to private people in the name of preserving the social security.

This study that examines the performance of law enforcement activities by private people consists of two main parts. In the first part, dealing with the law enforcement service conceptually, certain dimensions of the law enforcement service diverging from the public service will be explained accompanied with the types and characteristics of the law enforcement. Touching upon the connection between the law enforcement and private security, the reasons underlying the emergence of the private security concept will try to be explained.

In the second part of the study, the private security services in Turkey will be elaborated. In this context, historical transformation of the private security services will be examined along with the legal regulations made in this realm up to now. The qualifications required to be borne by private security guards, certain authorities that are owned by them and how the supervision of this sector has already been undertaken will be explained via giving certain instances from the related legislation. Following the one-by-one examination of the competencies beholden to the private security guards, in which situations these competencies can be used will be analyzed.

Keywords: Law enforcement, public service, private security.

ÖZET

KOLLUK FAALİYETLERİNİN ÖZEL KİŞİYE GÖRDÜRÜLMESİ

KARAGENÇ, Gencer Karabekir

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Şükrü KARATEPE

Temmuz 2016, 132 sayfa

Güvenlik, bireyin ve toplumun en temel ihtiyacıdır. Bu ihtiyaç idare tarafından giderilir. Önceleri kamu güvenliğini sağlamak adına yapılan tüm faaliyetler ordu ve vatandaşlar tarafından yerine getirilirken, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren polis teşkilatları kurulmuştur. Ekonomik ve sosyal alanda yaşanan dönüşümden birçok kamu hizmeti de etkilenmektedir. Devletin, toplumun güvenliğini sağlamak adına özel kişilere yetki aktarımı yapması sonucunda, modern anlamdaki özel güvenlik kavramı ortaya çıkmıştır.

Kolluk faaliyetinin özel kişilere gördürülmesini anlatan bu çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, kavramsal olarak kolluk hizmeti ele alınarak; kolluk hizmetinin kamu hizmetinden ayrılan yanları, kolluğun türleri ve nitelikleri anlatılmıştır. Kolluğun özel güvenlik ile olan bağlantısına değinilerek, özel güvenlik kavramının ortaya çıkış gerekçeleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye'deki özel güvenlik hizmetleri analiz edilmiştir. Özel güvenlik hizmetlerinin tarihsel dönüşümü, bu alanda yapılan hukuki düzenlemeler incelenmiştir. Özel güvenlik görevlilerinin sahip olması gereken nitelikler ve sektörün denetiminin nasıl yapıldığı mevzuattan örnekler verilerek aktarılmıştır. Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri tek tek incelenerek, bu yetkilerin hangi durumlarda kullanılabileceği analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kolluk, kamu hizmeti, özel güvenlik.

TEŐEKKÖR

Danıőmanım Prof. Dr. Őukrő KARATEPE'ye tőm araştırma boyunca rehberlikleri, tavsiyeleri, tenkitleri ve destekleri iēin sonsuz teőekkőr ve Őukranlarımı sunarım.



İÇİNDEKİLER

ABSTRACT	IV
ÖZET.....	V
TEŞEKKÜR.....	VI
İÇİNDEKİLER	VII
TABLolar LİSTESİ.....	X
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KOLLUK FAALİYETLERİ VE ÖZEL GÜVENLİK

1. KAMU HİZMETİNİN ÖZEL BİR TÜRÜ OLARAK KOLLUK	4
1.1. Kamu Hizmetinin Anlamı ve Kolluk	4
1.2. Kolluk Türleri ve İşlevleri	8
1.2.1. Adli Kolluk	10
1.2.2. İdari Kolluk	13
1.2.2.1. Genel İdari Kolluk	16
1.2.2.1.1. Merkezi İdare Kolluğu	17
1.2.2.1.2. Mahalli İdare Kolluğu	21
1.2.2.2. Özel Kolluk	21
1.3. Kolluk Faaliyetinin Ayırıcı Özellikleri	22
1.3.1. Kolluk Faaliyetlerinin Zorunluluğu	22
1.3.2. Memur ve Diğer Kamu Görevlileri Eliyle Yürütülmesi	24
1.3.3. Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi	30

2. ÖZEL GÜVENLİK FAALİYETİ.....	38
2.1. Özel Güvenlik Kavramı.....	38
2.2. Özel Güvenlik-Kamu Hizmeti İlişkisi.....	41
2.3. Özel Güvenlik – Kolluk İlişkisi.....	44
2.4. Kolluk Faaliyetinin Amaçları ve Özel Güvenlik.....	49

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİ

1. ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ	53
1.1. 2495 Sayılı Eski Kanun Dönemi	58
1.2. 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Dönemi.....	60
2. TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİK SİSTEMİ.....	65
2.1. Özel Güvenlik Personelinin Hukuki Statüsü.....	65
2.2. Özel Güvenlik Şirketleri ve Özel Güvenlik Görevlilerine İlişkin Şartlar ..	68
2.3. Sorumluluk Hukuku Açısından Özel Güvenlik.....	72
2.4. Özel Güvenlik Görevlilerinin Hakları	77
2.5. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri.....	78
2.5.1. Kimlik Sorma Yetkisi	79
2.5.2. Arama Yetkisi	81
2.5.3. El Koyma Yetkisi.....	82
2.5.4. Silah Bulundurma ve Taşıma Yetkisi	83
2.5.5. Yakalama Yetkisi	84
2.5.6. Zor Kullanma Yetkisi.....	85
2.6. Özel Güvenlik Personeli ile Genel Kolluk İlişkileri	87
2.7. Özel Güvenlik ile Kolluk Kuvvetleri Arasındaki Farklılıklar	90
2.8. Özel Güvenlik Faaliyetlerinin Denetimi	93

SONUÇ	98
KAYNAKÇA	107
EKLER	118
A. Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun	118



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Özel Güvenlik Sektörü Şirket İstatistikleri.....	54
Tablo 2: Emniyet Genel Müdürlüğü Personelinin Rütbelere Göre Dağılımı.....	55
Tablo 3: Özel Güvenlik Personeli Sayısının Yıllara Göre Dağılımı.....	56
Tablo 4: Jandarma Bölgesinde Görev Yapan Özel Güvenlik Personelinin Yıllara Göre Dağılımı	57
Tablo 5: Özel Güvenlik Personeli Eğitim Süreleri.....	72
Tablo 6: Özel Güvenlik Firmalarına Uygulanacak Yaptırımlar.....	97

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	: Adı geçen eser
a.g.m	: Adı geçen makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
CMK	: Ceza Muhakemeleri Kanunu
CMUK	: Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
JTGKYK	: Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
ÖGG	: Özel Güvenlik Görevlisi
ÖGHDK	: Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun
ÖGHDKUİY	: Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Uygulamasına İlişkin Yönetmelik
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
PVSK	: Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu

GİRİŞ

Güvenlik, bireyin ve toplumun en temel ihtiyacıdır. Yönetim olgusunun ortaya çıktığı günden beri, bireyin ve toplumun güvenliğini sağlamak, yöneticilerin önde gelen görevleri arasında sayılır. Güvenlik görevinin yerine getirilmesi zor kullanmayı gerektirir. Siyasi ve idari örgütlenmesini tamamlayan toplumlarda, hukuken meşru zor kullanma yetkisi devlete aittir. Devlet, zor kullanma yetkisine dayanarak toplumun güvenliğini sağlamak için, idari yapısı içinde kolluk kuvvetlerini oluşturur.

Kolluk kuvvetlerinin varlık sebebi kamu düzeninin sağlanmasıdır. Kamu düzenini sağlama adına bu birimler önleyici ve bastırıcı nitelikte yetkilerle donatılmıştır. Ancak bu yetkiler, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin kullanımını tamamen ortadan kaldıracak bir şekilde kullanılamaz. Meşru bir sebebin varlığı halinde kullanılabilir. Bu bireyler ile devlet arasında yapılan toplum sözleşmesinin ana unsurlarından biridir.

Dünya nüfusunun her geçen gün artması, kamu düzeninin bozulmasına neden olan olayların da artmasına sebep olmuştur. Güvenlik zafiyetinin oluşmasını engellemek için, kolluk hizmetinin örgütlenmesinde çeşitli değişikliklere gidilmiştir.

Önceleri kamu güvenliğini sağlamak adına yapılan tüm faaliyetler ordu ve vatandaşlar tarafından yerine getirilirken, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren polis teşkilatları kurulmuştur. İç güvenlik- dış güvenlik ayrımı yapılmıştır. Bu ayrımın yapılmasından sonra ordular, istisnai bazı durumların haricinde iç güvenlik faaliyetlerinden çekilmiştir. Günümüz modern devletlerinde iç ve dış güvenliğin sağlanmasında uzmanlaşmış ayrı örgütlenmeler kurulmuştur.

Ülkemizde, bu dönüşüm 1845 yılında çıkarılan Polis Nizamnamesi ile başlamıştır. Bu belge aynı zamanda polis teşkilatının kuruluşu olarak kabul edilmektedir. Bu teşkilatla birlikte Osmanlı Devletindeki tüm iç güvenlik vazifesi polis

teşkilatlarına devredilmemiştir. Ancak iç güvenlik-dış güvenlik ayrımının belirginleşmesi adına çok önemli bir başlangıçtır.

Ekonomik ve sosyal alanda yaşanan dönüşümden birçok kamu hizmeti de etkilenmektedir. Devletler belli kamu hizmeti alanlarından kısmen veya tamamen çekilerek bu alanları özel kişilere devretmektedir. İç güvenlik alanı da ekonomik ve sosyal alanda yaşanan bu değişimlerden etkilenmiştir. Devletin toplumun güvenliğini sağlamak adına özel kişilere yetki aktarımı yapması sonucunda, modern anlamdaki özel güvenlik kavramı ortaya çıkmıştır.

Özel güvenlik, özel kişiler tarafından yerine getirilen bir güvenlik sağlama işidir. Güvenlik hizmetinin yerine getirilmesinde önemli bir yer kaplamaktadır. Sektörün bu kadar büyümesinin altında sadece hukuki gerekçeler değil, çeşitli iktisadi faktörler de rol oynamaktadır. Bundan dolayı yapılan analizlerin, konunun çok yönlü bir yapıda olduğunu göz ardı etmemesi gerekir.

Türkiye’de özel güvenlik ile alakalı ilk önemli düzenleme 24.07.1981 tarihli 17410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2495 Sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun’dur. Sonrasında ise 10.06.2004 tarihinde kabul edilen ve 26.06.2004 tarihli 25504 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun gelmiştir. Bugün uygulanan 5188 sayılı Kanun bu tez çalışmasının da ana inceleme konusunu teşkil etmektedir.

Kolluk faaliyetinin özel kişilere gördürülmesini anlatan bu çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, kavramsal olarak kolluk hizmeti ele alınarak; kolluk hizmetinin kamu hizmetinden ayrılan yanları, kolluğun türleri ve nitelikleri anlatılmıştır. Kolluğun özel güvenlik ile olan bağlantısına değinilerek, özel güvenlik kavramının ortaya çıkış gerekçeleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’deki özel güvenlik hizmetleri analiz edilmiştir. Özel güvenlik hizmetlerinin tarihsel dönüşümü, bu alanda yapılan hukuki düzenlemeler incelenmiştir. Özel güvenlik görevlilerinin sahip olması

gereken nitelikler ve sektörün denetiminin nasıl yapıldığı mevzuattan örnekler verilerek aktarılmıştır. Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri tek tek incelenerek, bu yetkilerin hangi durumlarda kullanılabileceği analiz edilmiştir.

Niceliksel ve niteliksel olarak giderek büyüyen özel güvenlik sektörüne, genel kolluğa yardımcı olmaları amacıyla birçok hükümet destek vermektedir. Bu destek, özel güvenlik hizmetini veren firmaların mali olarak sübvansede edilmesi şeklinde değil, devletin iç güvenlik sektöründen kısmen çekilmesi biçiminde gerçekleşmektedir. Artık özel kuruluşların yanında birçok kamu kurumunun da güvenliği bu tip yapılar tarafından sağlanmaktadır. Güvenlik ihtiyacındaki artışı devletin kendi istihdam ettiği personeli vasıtasıyla karşılamada yetersiz kalması sebebiyle bu sektörün daha da büyüyeceğini öngörmek, yanlış bir çıkarım olmayacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KOLLUK FAALİYETLERİ VE ÖZEL GÜVENLİK

1. KAMU HİZMETİNİN ÖZEL BİR TÜRÜ OLARAK KOLLUK

Dünya üzerindeki bütün toplumlarda korunma ve güvenlik en temel ihtiyaçlardan biridir. Abraham H. Maslow “ihtiyaçlar hiyerarşisi” teorisinde buna dikkat çekmiş ve güvenliği, fizyolojik ihtiyaçların ardından ikinci sıraya koymuştur (Daha sonrasında ise sevgi, saygınlık ve kendini gerçekleştirme ihtiyaçları gelmektedir.). İnsanoğlunun varoluşuyla ortaya çıkan bu istek, ilk başta insanın kendini doğadan koruması şeklinde tezahür etmiştir. Zaman içerisinde bu korunma ihtiyacını karşılayabilmek amacıyla bir üst erke gereksinim duyulmuştur. Bu güç genel tabiriyle devlet, daha özelde ise idare olarak adlandırılmaktadır.

1.1. Kamu Hizmetinin Anlamı ve Kolluk

Devletler, kamu düzenini sağlamak, kamu düzeninin bozulmasını engellemek ve kamu düzenini yeniden tesis edebilmek amacıyla çeşitli faaliyetlere girişmişlerdir. Çünkü bir toplumda asayiş sağlamadan diğer kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesine imkân yoktur. Hayatın günlük akışının devam ettirilebilmesi için öncelikle güvenliğin tesis edilmesi gerekir. İşte idarenin kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla gerçekleştirdiği bu faaliyetlere kolluk denir¹.

İdare, kamu hizmetlerini yürütürken kamu gücünü kullanır. Tek yanlı iradesine dayanarak almış olduğu kararlarla vatandaşlara bazı külfetler yükleyebilir².

¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s.259

² Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, Üniversite Kitapevi, İzmir, 1993, s.223

Kolluk faaliyetlerini yerine getirebilmek için ise idare kamu özgürlüklerini sınırlandırabilme yetkisine dahi sahiptir. Bu yetkinin temel sebebi, bahsedildiği üzere ilk çağlardan beri toplumların güvenliğe olan ihtiyaçlarıdır.

İdarenin kolluk yetkilerini kullanırken amacı kamu düzenini sağlamaktır. Türk Hukuk Lügatı'nda kamu düzeni; *“bir memlekette devlet hizmetlerinin iyi yapılmasını, devletin emniyet ve asayişini fertler arasındaki ilişkilerde huzur ve ahlak kaidelerini sağlamaya yarayan kurum ve kuralların hepsidir.”* olarak tanımlanmıştır³. Anayasa Mahkemesi ise kamu düzeninin; *“toplumun huzur ve sükûnun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının korunmasını amaç alan her şeyini toplumun her alanındaki düzenin temelini oluşturan bütün kuralları”* kapsadığını belirtmiştir⁴.

Kolluk kavramı, kolluk faaliyetinin yanı sıra kolluk faaliyetini yerine getirmekle yükümlü görevlileri de kapsar. Kamu düzeni bozulduğunda, bozulan düzeni yeniden tesis etmek idarenin emri altında bulunan görevlilerce gerçekleştirilmektedir⁵. Bu yüzden kolluk kavramı ile literatürde sadece etkinlik değil bu etkinliği yürüten görevlilerde anlatılmak istenmektedir⁶.

Kolluk, diğer kamu hizmetlerinden oldukça farklı bir niteliğe sahiptir. Bu farklılık, kolluk faaliyeti çerçevesinde idare tarafından yapılan eylem ve işlemlerin doğrudan temel hak ve özgürlükleri etkilemesinden kaynaklanmaktadır⁷. İdarenin temel hak ve özgürlüklere en ufak bir müdahalesi

³ www.turkhukukkurumu.org.tr (Erişim Tarihi: 03.04.2015)

⁴ Anayasa Mahkemesi, E:1963/28, K:1964/8, k.t. 28.01.1964, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sayı: 2, s.47

⁵ A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s.270

⁶ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınevi, İstanbul, 2008, s.919

⁷ İl Han Özay, **Anayasa: Özgürlük ve İdari Kolluk Etkinlikleri**, Antalya, 2002, s.1

dahi kamu özgürlüklerini sınırlandırıcı bir kapsamdadır⁸. Bundan dolayı, kolluk faaliyetlerinin denetiminin daha sıkı bir şekilde yapılması ve sınırları açıkça belirlenmiş kurallar çerçevesinde düzenlenmesi gerekmektedir. İnsanların temel hak ve özgürlükleri üzerinde doğrudan sonuç doğuran bu faaliyetler, kimi zaman insanların vücut bütünlüklerini dahi etkileyebilir. Bu sebeple, kolluk faaliyetlerinin diğer kamu hizmetlerinden farklı hukuk kurallarına tabi olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

İdare, kolluk yetkilerini kullanarak dışarıya taşan maddi düzen üzerinde değişiklik yapmaya çalışır. İdarenin kamuya açık bir yerde kullanabileceği yetkilerle özel bir konutta kullanabileceği yetkiler arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Özel bir hanede kullanılan yetkiler oldukça sınırlıyken, dışa taşan maddi düzende bu yetkilerin kapsamı daha geniştir⁹. Zaten kolluk da genel itibariyle bireylerin özel alanlarındaki düşünce ve inanç alanlarını değil, kamu düzenini bozacak şekilde dışa yansıyan davranışlarını engellemekle mükelleftir¹⁰.

İdarenin kamu düzenini yerine getirmek amacıyla yaptığı kolluk faaliyetlerinin amacı kişinin hak ve özgürlüklerini sınırlandırmak değildir. Bütün idari işlem ve eylemlerde olduğu gibi amaç kamu yararını sağlamaktır. İdare, bu amaç doğrultusunda yaptığı faaliyetler ile temel hak ve özgürlükleri korur. Ancak, idarenin kolluk yetkilerini kullanarak, bu yolda emir ve yasaklar getirmesinden dolayı idare ile vatandaşlar kimi durumlarda karşı karşıya gelmektedir¹¹. Dolayısıyla, sınırlamalar yapılırken mutlaka idarenin yasallığı ilkesi çerçevesinde hareket edilmelidir.

⁸ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.32

⁹ Özay, **a.g.e.**, s.490-491

¹⁰ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2001 s.595-596

¹¹ Şerife Yıldız Akgül, **İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s. 85

İdarenin yasallığı kavramı Anayasanın “Yürütme yetkisi ve görevi” başlıklı 8. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde de “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” ibaresi yer almaktadır. Buradan anlaşılması gereken, idarenin düzenleme yapma yetkisinin tali, türevsel, ikincil düzeyde olduğudur. Belli bir konu hakkındaki genel çerçeve yasama organı tarafından oluşturulur. İdare sadece kendisine çizilen sınırlar çerçevesinde düzenleme yapabilir. Bu sınırların dışına çıkamaz. Kendisine tanınan yetkileri aşacak şekilde bir düzenleme yapamaz.

Anayasanın 13. maddesi, “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir” demektedir. İdarenin anayasada belirtilmeyen bir sebeple, temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir sınırlama yapabilmesi mümkün değildir. Yapılacak bu sınırlamalar, demokratik toplum düzenine, laik cumhuriyetin gereklerine, ölçülülük ilkesine ve anayasanın sözüne ve ruhuna aykırı olmamalıdır.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemleri ise bu kurallara tabi değildir. Anayasa, olağanüstü hal¹² ve sıkıyönetimin¹³ hangi şartlar gerçekleştiğinde ve hangi yöntemler izlenerek ilan edilebileceğini net bir şekilde belirlemiştir. Bununla idarenin keyfi davranmasının önüne geçmek amaçlanmıştır¹⁴.

¹² Anayasa’nın 119.maddesi gereğince; “tabii afet, tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım ve şiddet olaylarından ötürü Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yurdun bir veya birden fazla bölgesinde altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Bu karar resmi gazetede yayımlanır ve hemen TBMM’nin onayına sunulur. Meclis bu süreyi değiştirebileceği gibi her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatabilir.”

¹³ Anayasa’nın 122. Maddesi gereğince; “vahim şiddet hareketleri, savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması durumlarında Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yurdun bir veya birden fazla bölgesinde altı ayı geçmemek üzere sıkıyönetim ilan edebilir. Bu karar, derhâl resmi gazetede yayımlanır. Aynı gün TBMM’nin onayına sunulur. Sıkıyönetimin dört ayı geçmemek üzere uzatılması TBMM’nin kararına bağlıdır. Ancak savaş hallerinde bu süre uzatılmaz.”

¹⁴ Giritli, a.g.e., s.918

Kolluk hizmeti de bir kamu hizmetidir. Ancak kolluk ile kamu hizmeti arasında çeşitli farklılıklar vardır. Bu farklılıklardan biri amaç unsuruna ilişkindir. Aslında her ikisinde de ana amaç kamu yararadır. Ancak kolluk faaliyetinin özel amacı kamu düzeninin sağlanmasıdır. Diğer bir farklılık ise iki hizmet arasındaki yerine getiriliş biçimidir. Kamu hizmetinde kullanıcıların yararlanabilmeleri amacıyla idare tarafından bir hizmet sunulur. Kollukta ise müeyyide ve emirler aracılığıyla faaliyetler yerine getirilmektedir¹⁵. Bu gibi farklılıklardan dolayı kolluk faaliyetleri kamu hizmetlerinden ayrı bir başlık olarak incelenmelidir.

1.2. Kolluk Türleri ve İşlevleri

Kolluk faaliyeti kendi içerisinde idari ve adli kolluk faaliyeti olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari kolluk, kamu düzenini bozacak herhangi bir durumun oluşmasını önlemek amacıyla alınması gereken tedbirleri içerir. Adli kolluk ise kamu düzeni bozulduktan sonra devreye girer. Suçun ortaya çıkarılması, suç delillerinin toplanması amacıyla yönelik olarak faaliyet gösterir¹⁶.

Ayrımın bu şekilde yapılmasının hem yargısal düzende hem de hukuki rejim açısından çeşitli sonuçları bulunmaktadır. İdari kolluk faaliyetlerine idare hukuku hükümleri uygulanırken; adli kolluk faaliyetlerine ise ceza hukuku hükümleri uygulanır. İdari kolluğun uygulanması sırasında çıkan uyuşmazlıklarda idari yargı görevlidir; adli kolluğun uygulanması sırasında çıkan uyuşmazlıklarda adli yargı görevlidir. İdari kolluğun düzenleyici işlemler yapma yetkisi bulunmakta, adli kollukta ise böyle yetkiler bulunmamaktadır. Adli kolluk sadece devlet tüzel kişiliği adına yerine getirilebilirken, idari kolluk devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerin de yerine getirilebilir. Ayrıca idari kolluk idari makamların emri altında çalışırken adli kolluk ise adli makamların emri altında çalışır¹⁷. 3201

¹⁵ Şerife Yıldız Akgül, **İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.89

¹⁶ Elvin Evrim Dalkılıç, **İdarenin Denetim Yetkisinin Devrine Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı**, Ankara Barosu Dergisi, sayı:2, 2013, s.109

¹⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukuku (Cilt 2)**, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s.430

sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'nun 9/c maddesinde, tam teşekküllü polis karakollarında adli kolluk kadrolarının bulunacağına dair bir hüküm bulunmaktadır¹⁸. İdari kolluk ise her yerde bulunur.

İdari kolluk ile adli kolluk personelinin ayrımını yapabilmek kimi durumlarda çok kolay değildir. Olayların gelişimine göre kimi zaman bu iki kolluk iç içe geçmiş bile olabilir. Çünkü kamu düzeninin bozulmasını engellemek amacıyla idari kolluk vazifesini yerine getiren bir kolluk personeli olayın gelişimine göre bir başka ifadeyle kamu düzeninin bozulmasından itibaren adli kolluk vazifesini ifa etmeye başlayabilir. Dolayısıyla burada dikkat edilmesi gereken o an yapılan görevin niteliğidir. Önleyici nitelikte görev yapan bir kolluk personeli olayın mahiyetine göre bastırıcı nitelikte görev ifa etmeye başlayabilir¹⁹.

İleride daha detaylı değinileceği üzere, özel güvenlik görevlileri kolluk mensubudur. Bu görevliler “mülkiyet, işletme ve yönetim, yaşam hakkı, zilyetlik” gibi hakları korumakla görevli kişiler olduklarından dolayı kolluk kavramı altında değerlendirilirler. Çünkü bu hakların korunması da kamu düzeninin sağlanmasının olmazsa olmazlarından. Dolayısıyla özel güvenlik görevlerinin verdikleri hizmetin bir kolluk faaliyeti olduğu şüphe yoktur.

Yürürlükten kaldırılan 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkındaki Kanun'un 8. maddesinde Özel Güvenlik Teşkilatı bir özel kolluk kuvveti olarak tanımlanmıştır. 5188 sayılı Kanun'da Özel Güvenliğin kolluk olduğuna ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak bu hükmün doğrudan yer almaması tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Değerlendirme yaparken kanunda tanımlanan yetkilere ve amaca bakılmalıdır. Hizmetin ifası için yapılan eylemlerin kamu düzenini sağlamaya yönelik olduğuna değinmiştik. Bundan farklı olarak ileride daha genişçe değinilecek olmakla

¹⁸ Günday, **a.g.e.**, s.262

¹⁹ Günday, **a.g.e.**, s.261

beraber özel güvenlik görevlilerinin hem idari hem de adli nitelikteki kolluk faaliyetlerine ilişkin yetkileri bulunmaktadır²⁰.

1.2.1. Adli Kolluk

Bastırıcı niteliği olan adli kolluk temel itibariyle suçları kovuşturmak, suçluları ve suç kanıtlarını toplayıp yargı yerlerine teslim etmeyi amaçlayan kolluk türüdür. Adli kollukla ilgili unutulmaması gereken, bunun suç işlendikten sonra veya kamu düzeni bozulduktan sonra devreye girdiği hususudur²¹.

Cumhuriyet savcılarını idari kolluk amir ve memurları hakkında doğrudan doğruya soruşturma yapamaz iken, adli kolluk amir ve memurları hakkında doğrudan doğruya soruşturma yapabilir²². İdari kolluk amir ve memurları hakkında soruşturma açılabilmesi için yetkili merciden izin alınması gerekmektedir. Burada normal vatandaşlardan farklı olarak kamu görevinde bulunanlara bir ayrıcalık tanınmıştır. Fakat tanınan bu ayrıcalığın sadece görevle ilgili konularla sınırlı tutulduğu gözden kaçırılmamalıdır. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre suçları soruşturma görevi esasen Cumhuriyet savcısına verilmiştir. Cumhuriyet savcısı bu görevini yaparken adli kolluktan yararlanmaktadır. Adli kolluk görevlileri Cumhuriyet savcısının emri altında çalışmaktadırlar.

Adli kolluğun yaptığı eylem ve işlemlerinin Cumhuriyet savcısı tarafından denetlenmesi hukuk devleti açısından oldukça önemlidir. Çünkü şüpheli hakkında yapılan adli işlemlerin hukuka uygun olması soruşturmanın adil bir şekilde yürütülebilmesini sağlar. Bundan dolayı adli kolluk tarafından gerçekleştirilecek

²⁰ Ali Kemal Ceylan, **Terör Saldırılarında Özel Güvenlik Zaafiyetleri ve A'dan Z'ye Özel Güvenlik Hukuku**, Yeniüzyıl Yayınları, İstanbul, 2013, s.30-31

²¹ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri 2**, Mimoza Yayınları, Konya, 2010, s.139

²² Odyakmaz vd., **a.g.e.**, s.34

soruşturma işlemleri Cumhuriyet savcısının yazılı emrine bağlanmıştır (CMK 161/2, 3)²³.

CMK 165. ve 168. maddelerde ise adli kolluğa ilişkin;

“Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla Ceza Muhakemesi Kanunu hükümleri uygulanır (CMK m. 165).

Olay yerinde görevine ait işlemlere başlayan adli kolluk görevlisi, bunların yapılmasına engel olan veya yetkisi içinde aldığı tedbirlere aykırı davranan kişileri, işlemler sonuçlanıncaya kadar ve gerektiğinde zor kullanarak bundan men eder”(CMK m. 168). ibareleri yer almaktadır.

Belirtilen maddelerden de anlaşılacağı üzere, adli kolluk personelinin dışında diğer kolluk personeli de Cumhuriyet savcısının emri doğrultusunda, gerektiği takdirde adli kolluk vazifesini ifa edebilir. Ancak bu takdirde adli kolluğa ilişkin geçici görev yapan personele göreviyle alakalı Ceza Muhakemesi Kanunu hükümleri uygulanır. Bastırıcı nitelikteki adli kolluk kapsamında görev yapan personel, vazifesini ifa etmesine engel olanlara karşı zor kullanma yetkisine de sahiptir.

Adalet ve İçişleri Bakanlıkları tarafından çıkarılmış olan Adli Kolluk Yönetmeliğinde adli kolluğun çalışma esasları, adli kolluk görevlilerinin nitelikleri, adli işlemlerinin denetimi, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleri ile ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları gibi hususlar düzenlenmiştir.

Adli kolluğun yetki ve sorumlulukları Adli Kolluk Yönetmeliği'nin “Görev ve Yetkiler” başlıklı 6. maddesinde belirtilmiştir; *“Soruşturma işlemleri, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılır. Adli*

²³ Rifat Çulha, Turgay Demirci ve Feridun Yenisey, **Soruşturma Evresinde Görev Yapan Müdafî İçin CMK Cep Kitabı**, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2012, s.72

kolluk görevlileri Cumhuriyet savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini gecikmeksizin yerine getirir". Anılan yönetmelikte adli kolluğa verilen görev ve yetkiler aşağıdaki gibidir:

1. (Değişik:RG-21/12/2013-28858) "Adli kolluk görevlileri, kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikâyetleri; el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhâl Cumhuriyet başsavcılığına ve en üst dereceli kolluk amirine bildirir ve ilgili Cumhuriyet savcısının emri doğrultusunda işin aydınlatılması için gerekli soruşturma işlemlerine başlar."

2. (Ek fıkra: RG-21/12/2013-28858)(1) "Ceza Muhakemesi Kanununun 135'inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir."

3. (Ek fıkra: RG-21/12/2013-28858) (1) "En üst dereceli kolluk amiri, adli kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla adli kolluk görevlileri üzerinde gözetim, denetim, planlama ve gerektiğinde diğer idari tedbirleri almaya ve iş bölümünü yapmaya yetkilidir."

4. "Bir ölümün doğal nedenlerden meydana gelmediği kuşkusunu doğuracak bir durumun varlığı veya ölünün kimliğinin belirlenememesi hâlinde; kolluk görevlisi, durumu derhâl Cumhuriyet başsavcılığına bildirmek ve Cumhuriyet savcısının emri doğrultusunda soruşturma işlemlerine başlamak zorundadır".

Görev ve yetkileri bu şekilde sıralanan adli kolluk personeli kimi durumlarda kendisi de inisiyatif alabilir. Bazı tali konulara ilişkin , ikincil düzeyde önemli mevzularda (tarafların ifadelerinin alınması gibi) Cumhuriyet savcısının emri olmadan kendileri yetki kullanabilir²⁴.

Adli kolluk görevinin hangi birimler tarafından yerine getirileceği belli olmakla beraber özel güvenlik kavramının yaygınlaşması ve hayatımıza girmesiyle birlikte yeni bir tartışma ortaya çıkmıştır. Bu tartışmada özel güvenlik görevlilerinin adli

²⁴ Ramazan Solmaz ve Halil Polat, **Adli Kolluk El Kitabı**, Düzce Cumhuriyet Başsavcılığı, Düzce, 2013, s.1

kolluk yetkisi kullanıp kullanamayacakları hususudur. 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinde özel güvenlik görevlilerine gerekli durumlarda yakalama, arama, ve zor kullanma gibi bazı yetkileri tanımlanmıştır. Bu bağlamda düşündüğümüzde adli kolluğa ilişkin bazı görevlerin özel güvenlik tarafından da ifa edildiği söylenebilir. Ancak yine kanunda suçla karşılaşan özel güvenlik görevlisinin derhal genel kolluğa haber vermesi de öngörülmüştür. Dolayısıyla özel güvenlik burada asli yetkili değildir. Sadece olayın asli sorumlusu intikal edene kadar sayılan yetkileri kullanacaklar ve istenirse adli kolluğa yardım edeceklerdir²⁵. Yine de bu yetkilerin idari güvenlik önlemlerini aşan bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir²⁶.

Özel güvenliğin kullandığı adli yetkiler, görev zamanı ve alan ile sınırlanmıştır. Adli kolluk vazifesi adli kolluk birimleri gelene kadar özel güvenlik görevlileri tarafından gerçekleştirilir. 5188 sayılı Kanun'un 9. maddesindeki; *“Bu görevliler 7. maddede sayılan yetkileri sadece görevli oldukları süre içinde ve görev alanlarında kullanırlar”* ibaresi de bu yorumu destekler niteliktedir.

1.2.2. İdari Kolluk

İdare, kolluk faaliyetlerini yürütürken bireyler ile özellikle temel hak ve özgürlükler noktasında kimi zaman çatışabilmektedir. İdari kolluk, kolluğun genel amacı olan kamu düzenini sağlamaya çalışırken aynı zamanda, kamu yararı ile bireysel hak ve özgürlükler arasında da bir denge sağlar. Bu dengenin altında kamu özgürlüklerinin kamu güvenliğini sağlama amacıyla kısıtlanabileceği hususu yatmaktadır²⁷.

²⁵ R. Cengiz Derdiman, *“Özel Güvenlik Hizmetlerinin Niteliği Ve Etkin Bir Şekilde Yürütülmesi İçin Yapılması Gereken Düzenlemeler”*, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.45

²⁶ İbrahim Cerrah, *“Özel İçgüvenlik Kurumlarının Temel Görevleri”*, *Özel Güvenlik Meslek Etiği*, Edit: Esra Yakut, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.67

²⁷ Reşit Gürbüz, *Soru ve Yanıtlarıyla İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s.69

İdari kolluk, Sıddık Sami Onar tarafından; “faaliyet sahası hizmetle mahdut bulunan zabıta” şeklinde tanımlanmıştır²⁸. Bu tanımda idari kolluğun yetkilerinin görev alanıyla sınırlı olduğu vurgusu yapılmıştır. İdari kolluk temel itibariyle kamu düzeni bozulmadan önce alınan önlemleri ve tedbirleri içerir. Bu anlamda niteliği bastırıcı değil önleyicidir. Bu yüzden idari kolluğa “suç öncesi kolluk” da denir. Bu tip kolluk ülkenin her yerinde bulunmakla beraber esas itibariyle İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmiştir²⁹.

Kolluk hizmetine ilişkin sıralayabileceğimiz özellikler onun bir parçası olan idari kolluk içinde aynen geçerlidir. Bu özellikler:

- 1) İdari kolluğun eylem ve işlemleri her zaman tek taraflıdır. Kolluk makamları iki yanlı işlemler (sözleşmeler) yapamazlar. Yaptığı işlemler herhangi bir şekilde karşı tarafın rızasına ihtiyaç duyulmadan sonuç doğurabilecek işlemlerdir.
- 2) İdari kolluk yetkisi devredilemez bir yetkidir. Diğer bir ifadeyle, idare, kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi işini özel kişilere devredemez. Bu devredilemezlik ilkesi anayasal bir ilke değil; içtihadi bir ilkedir. Dolayısıyla kanunla özel güvenlik görevlilerinin ihdas edilmesi noktasında hukuka aykırılık yoktur.
- 3) İdari kolluk yetkisi kullanılması zorunlu olan bir yetkidir. Kamu düzenini sağlama adına idarenin kolluk yetkisini kullanmaktan imtina etmesi söz konusu değildir.
- 4) İdarenin kolluk eylem ve işlemleri yapması, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanır.
- 5) İdari kolluk eylem ve işlemleri hak yaratıcı eylem ve işlemler değildir. Dolayısıyla her zaman geri alınabilir. Bu işlemler kazanılmış hak yaratmaz.

²⁸ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1952, s.1051.

²⁹ Odyakmaz vd.,**a.g.e.**, s.311

6) İdari kolluk eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan zararlardan idare ancak “ağır kusur” hâlinde sorumlu olur³⁰.

5188 sayılı Kanun’da özel güvenlik görevlilerinin nasıl ki adli kolluğa ilişkin yetkileri varsa idari kolluğa ilişkinde bazı yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerden bazıları:

“a. Koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini detektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.

b. Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini detektörle arama, eşyalarını X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.” olarak gösterilebilir.

Özel güvenlik görevlileri kanunda sayılan bu yetkilerini genel kolluk personelinin aksine sadece belli sınırlar ve belli bir zaman aralığı içinde kullanabilirler. Bu önleyici yetkilerin kullanımını konusunda kanunun dışına çıkmaları mümkün değildir. 5188 sayılı Kanun’un 6. maddesinde de özel güvenlik personelinin genel kolluk kuvvetleriyle birlikte çalıştığı durumlarda sevk ve idarenin genel kolluk kuvvetine ait olduğu ve özel güvenliğin onun emri altında çalışacağı hükme bağlanmıştır³¹.

Özel güvenlik görevlilerinin kanunda sayılan bu yetkileri genişletici bir yoruma tabi tutulamaz. Örneğin; kanunda belirtilmediği halde bir özel güvenlik görevlisinin üniversite personeli veya öğrencilerin kılık kıyafetleri hakkında herhangi bir yaptırımında bulunması veya üniversite makamları tarafından kendisine böyle bir yetkinin verilmesi söz konusu olamaz³².

³⁰ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **Kısa İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2012, s.170

³¹ Bayram Karakurt ve Celal Bal, “**Genel Kolluk Özel Kolluk İlişkisi**”, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.96-97

³² Ceylan, **a.g.e.**, s.113

1.2.2.1. Genel İdari Kolluk

Kolluk teşkilatı kendisine verilen görevleri yerine getirirken kendi personeli içinde bir sınıflandırmaya gitmiş ve görev alanlarına göre kolluk personelini ayırmıştır. Spesifik bir alana özgülenmemiş genel güvenliği sağlamakla görevli personelini genel kolluk olarak adlandırmıştır. Sadece belli bir hizmet alanında görev yapmakla yetkili personeline ise özel kolluk ismini vermiştir. Genel kolluk olarak adlandırılan birim sadece polis ve jandarmadan ibaret değildir. Daha küçük ölçekteki “çarşı ve mahalle bekçileri” bile genel kolluğun içerisinde yer almaktadır.

Genel idari kolluk, “kamu güvenliği, kamu huzuru ve genel sağlık amacıyla, belirli bir coğrafya üzerinde bulunan her birey, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluktur.” Genel idari kolluğun sahip olduğu yetkiler bir alana özgülenmediğinden dolayı her türlü tedbir ve işlemleri tesis etme noktasında yetkilidir³³.

Belli bir coğrafi alanda görev vermekle sınırlandırılmış kolluk görevlileri bile, konu itibariyle sınırlandırılmamış iseler genel idari kolluk görevlisidir. Burada dikkat edilmesi gereken, konu itibariyle hangi yetkilere sahip olduğu hususudur.

Genel kolluk dediğimiz personelin büyük bir kısmı polis ve jandarmadan meydana gelir. Ancak belediyelerde görev yapan kollukta genel idari kolluk içinde değerlendirilmelidir. Belirtildiği üzere coğrafi olarak sınırlanmış olsa da konu olarak bir sınırlanma söz konusu olmadığı için belediye sınırları içinde kolluk yetkilerini kullanabilir.

³³ Gözler, a.g.e. , s.449

Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, vali, kaymakam ve bucak müdürleri³⁴ genel idari kolluk makamlarıdır. Bakanlar Kurulu, kural olarak sadece düzenleyici kolluk işlemleri yapar³⁵. Emniyet Teşkilat Kanunu (m. 1) ve Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'na (m. 22) göre İçişleri Bakanı genel idari kolluğun başı olması sıfatıyla kolluk görev ve yetkilerinin yerine getirilmesi için mülki amirlere emir ve talimat verebilir. Vali ve kaymakamın emri altında çalışan kolluk görevlileri kendilerine verilen emir ve talimatları yerine getirmek zorundadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda (m. 96) valilerin kolluk alanında "genel emir" çıkarma yetkisine sahip oldukları belirtilmiştir. Kaymakamların ise genel emir çıkartma yetkileri bulunmamakla beraber zabıta alanında düzenleyici işlem yapma yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca hem İçişleri Bakanı hem vali hem de kaymakamlar bireysel kolluk işlemleri yapma konusunda yetkilidir³⁶.

1.2.2.1.1. Merkezi İdare Kolluğu

Emniyet Teşkilat Kanunu'nda kolluğun genel ve özel olarak ayrılması, görevleri üstünden gerçekleştirilmiştir. Polis ile jandarma arasındaki görev ayrımı ise coğrafya temelli olarak belirlenmiştir. Ülke sathındaki her alana "polis" teşkilatı kurmanın maliyeti oldukça fazla olacağı için polis teşkilatının olmadığı yerlerde özellikle kırsal bölgelerde jandarma teşkilatının görev yapacağı belirtilmiştir. Bu husus 10 Mart 1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 10. maddesinde de belirtilmiştir³⁷.

- **Polis:** Emniyet Teşkilatı Kanunu (md. 8), polisi görevleri yönünden idari, siyasi ve adli polis olmak üzere üçe ayırmıştır. Adli ve idari polis, İçişleri Bakanlığına

³⁴ 11.09.2014 tarihli ve 29116 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunun 2. Maddesinin 9. Fıkrası uyarınca Türk İdari Teşkilatında bucaklar kaldırılmıştır.

³⁵ Odyakmaz vd., **a.g.e.**, s.36

³⁶ Gözler ve Kaplan, **a.g.e.**, s.171

³⁷ Gözler, **a.g.e.**, s.455

bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiştir. Siyasi polis ise, Başbakanlığa bağlı Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı bünyesinde örgütlenmiştir³⁸.

Polisin genel amacı yargılama yapmak veya ceza vermek olmayıp suçun oluşmasının önüne geçmek, vatandaşların hayat ve mal varlıklarına yönelik tehlikelerin önlenmesini sağlamaktır³⁹. Başka bir ifadeyle suçları önlemek için gerekli idari tedbirleri almaktır. Bu vazifesini yerine getirirken de tarafsızlık ilkesi çerçevesinde hareket eder. Toplumda mevcut olan herhangi bir değer yargısını empoze etme amacı taşımaz⁴⁰.

Polis teşkilatlarının yasal görev alanları il ve ilçelerin beledi sınırlarıdır. Bu sınırlar dışında kalan bölgeler ise jandarmanın görev ve sorumluluğundadır. Ancak hizmet gerekleri, personel veya teknik teçhizat ihtiyacı gibi durumlarda genel kuralın tersi de söz konusu olabilmektedir⁴¹. Polis adli görevleri söz konusu olduğunda ise bu hizmetlerini Cumhuriyet savcısının emri altında yürütür.

Genel olarak polisin yetkileri;

- Parmak izi ve fotoğraf alma yetkisi,
- Açılması izne bağlı olan işyerleri konusunda polisin tahkikat yetkisi,
- Kapatma ve faaliyetten men yetkisi,
- Men yetkisi,
- Zapt etme (el koyma) yetkisi,

³⁸ Günday, **a.g.e.**, s.266

³⁹ Thomas Würtenberger, “**Tehlike Kavramı**” ve **Alman Uygulaması Ekseninde Kolluk Hukuku**, Çev: Ferudun Yenisey, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara, 2008, s.14

⁴⁰ Feridun Yenisey, **Kolluk Hukuku**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2009, s.6

⁴¹ Bayram Karakurt ve Celal Bal, **Genel Kolluk-Özel Kolluk İlişkisi**, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.97

- Arama yetkisi,
- Yakalama ve gözaltına alma yetkisi,
- Davet etme ve ifade alma yetkisi,
- Zor ve silah kullanma yetkisi,
- Durdurma, kimlik sorma ve tespit etme yetkisi,
- Bilgi toplama ve istihbarat yetkisi,
- Polisin bazı yerlere girme yetkisi olarak sıralanabilir⁴².

- **Jandarma:** Jandarmanın kuruluş, görev ve yetkileri 10 Mart 1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilât, Görev ve Yetkileri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 3. maddesinde jandarma, “emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti” olarak tanımlanmıştır⁴³.

Jandarma yerleşim yerlerinin, belediye sınırları dışında mülki sınırlar içinde kalan yerlerinde güvenliği yerine getirmekle sorumludur. Teşkilat, Jandarma Genel Komutanlığı şeklinde örgütlenmiş olup bir açıdan Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası iken diğer bir açıdan ise İçişleri Bakanlığına bağlı olarak hizmet vermektedir. Buradan anlaşılması gereken jandarmanın askeri eğitim ve öğretim bakımından Genelkurmay Başkanlığı himayesinde çalışırken; emniyet ve genel günlük asayiş işleri itibariyle İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalıştığıdır⁴⁴. Jandarmanın da amacı görev alanlarındaki muhtemel suçları önleyebilmek amacıyla gerekli idari önlemleri almak ve adli işlem gerektiren vakılarda adli

⁴² Bayram Karakurt ve Celal Bal, “Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi”, **3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.394

⁴³ Gözler, **a.g.e.**, s. 457

⁴⁴ Kemal Gözler, İdare **Hukuku (Cilt 2)**, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s.515

nitelikteki görevlerini yerine getirmektir. Tıpkı poliste olduğu gibi jandarma da adli görev ifa ederken, Cumhuriyet savcısının emri altında çalışır⁴⁵.

Jandarmanın yetkileri ise;

- Genel düzeni sağlama yetkisi,
- Uyarıda bulunma ve emir verme yetkisi,
- Kanun ve kişiler aleyhine işlenen eylem ve hareketleri yasaklama yetkisi,
- Kimlik sorma yetkisi,
- Kişileri arama yetkisi,
- Genel arama yetkisi,
- El koyma yetkisi,
- Çağrı, sorgulama ve bilgi isteme yetkisi,
- Parmak izi ve fotoğraf alma yetkisi,
- Zor kullanma yetkisi,
- Silah kullanma yetkisi olarak sıralanabilir⁴⁶.

Jandarmaya ilişkin olarak değinmemiz gereken diğer bir nokta ise jandarmanın idari, adli ve askeri görevlerin hepsini yerine getirebileceği hususudur. Bir başka ifadeyle jandarma karşılaştığı olayın mahiyetine göre bu üç görevden herhangi

⁴⁵ İbrahim Cerrah, **İç Güvenlik Sektörünün Dünü Bugünü**, Özel Güvenlik Meslek Etiği, Edit: Esra Yakut, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2013, s.31

⁴⁶ Bayram Karakurt ve Celal Bal, “**Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi**”, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.395

birini ifa ediyor olabilir⁴⁷. Periyodik olarak bir bölgede devriye gezmesi idari görevine, bir cinayet sonrası olay yerinde yapılan işlemler adli görevine, sınırların korunması amacıyla yapılan askeri operasyonlar ise askeri görevine örnek olarak gösterilebilir.

1.2.2.1.2. Mahalli İdare Kolluğu

Türkiye’de yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç başlık altında sıralanır.⁴⁸ Bu yerel yönetim birimlerinin kendilerine özgü kollukları bulunmaktadır (fiiliyatta il özel idaresinin bir kolluğu bulunmamakla birlikte böyle bir kadro ihdas edebilme yetkisi bulunmaktadır). Belediyelerde kolluk hizmeti zabıtalardan tarafından yerine getirilir. Köylerde ise bu görev köy korucusu tarafından ifa edilir⁴⁹.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, genel idari kolluk faaliyetleri ile mahalli idari kolluk faaliyetlerinin aynı amacı taşıdığı söylenebilir. Bundan dolayı, belli istisnai durumların varlığı halinde genel idari kolluk personeli tarafından yapılması gereken bazı kolluk faaliyetlerinin mahalli kolluk faaliyetlerine aktarılabilmesi mümkündür. Emniyet Teşkilat Kanunu’nda bu minvalde bazı hükümler bulunmaktadır⁵⁰.

1.2.2.2. Özel Kolluk

Belirli bir tür faaliyet ya da sadece belli konularda yetki kullanmakla sınırlandırılmış olan kolluk türüne özel idari kolluk denilmektedir. Emniyet

⁴⁷ Biriz Berksoy, **Türkiye’de Ordu Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2013, s.27

⁴⁸ “Büyükşehir” ibaresi anayasada doğrudan geçmemektedir. Ancak lafzi olarak bulunmamakla beraber Anayasanın 127. Maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri kurulabileceği” ibaresi yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı bu maddedir.

⁴⁹ Gözler ve Kaplan, **a.g.e.**, s.173

⁵⁰ Günday, **a.g.e.**, s.264

Teşkilat Kanunu'nun 3. maddesi de “*özel idari kolluğu, belirli görevleri olan kolluk kuvvetleri*” olarak tanımlamıştır. Bu kolluk türü hizmet bazlı olarak görev yapmaktadır. Görev alanı belli bir hizmet çerçevesinde sınırlandırılmıştır. Bu tip kolluğa orman muhafaza kolluğu, gümrük muhafaza kolluğu gibi kolluklar örnek verilebilir. Gümrük muhafaza memurları sadece gümrük işlemlerinin gerçekleştirildiği alanlarda kolluk yetkilerini kullanabilirler. Bunun dışında kolluk yetkilerini kullanma hakları bulunmamaktadır. Bir adli vakayla karşılaşmaları durumunda normal bir vatandaşın yapması gerekenden daha fazla yükümlülüğe sahip değildirler. Sadece hizmet alanlarıyla sınırlı olarak sorumlu tutulurlar. Bu yüzden özel idari kolluğa “hizmet kolluğu” da denilmektedir⁵¹.

5188 sayılı Kanun kapsamındaki özel güvenlik görevlileri, doktrinde genel olarak özel kolluk kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak kanunda özel güvenlik görevlileri belli bir faaliyet alanı ile sınırlandırılmamışlardır. Sadece yer itibarıyla bir sınırlandırma söz konusudur. Tanımlanan yetkilere baktığımızda da genel kolluğa ilişkin birçok yetki bulunmaktadır. Genel kolluğa yardımcı mahiyetinde oldukları belirtilmiştir⁵². Özel güvenlik kavramındaki özel ibaresi hizmetin kamu tarafından verilmemesini ifade ettiğinden dolayı özel güvenlik görevlileri özel kolluk kapsamında değildir⁵³.

1.3. Kolluk Faaliyetinin Ayırıcı Özellikleri

1.3.1. Kolluk Faaliyetlerinin Zorunluluğu

Devlet kavramının ortaya çıkmasından itibaren kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetler var olmuştur. Bunlar bir kamu hizmeti olarak idare tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. İdareler kamu düzeninin sağlanmasına yönelik

⁵¹ Gürbüz, **a.g.e.**, s.72

⁵² Kemal Gözler, **İdare Hukuku (Cilt 2)**, Ekin Yayınları, Bursa , 2009, s.535

⁵³ İsmail Metin ve Fetullah Eraslan, **Türkiye’de Polis ve Kişi Hakları**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s.16

faaliyetleri diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak örgütlemişlerdir. Aslında devletin verdiği bütün kamu hizmetlerinde kısmen de olsa kamu düzenini sağlama amacı bulunmaktadır⁵⁴.

Kolluk kuvvetleri beşeri yaşamın devamını sağlamak, bozulduğunda yeniden tesis etmek amacıyla kurulmuş yapılardır. Bozulan düzeni yerine getirebilmek amacıyla uygulanacak yaptırım yetkileri de bu kuvvetlere verilmiştir⁵⁵.

Güvenlik kavramının ve kamu düzeninin gerçekleşmediği bir toplumda diğer kamu hizmetlerinin de sağlıklı olarak verilmesi düşünülemez. Bu yüzden kamu düzeninin sağlanması sadece kamu sektörü için değil piyasa alanı , girişimciler için de çok önemlidir. Yatırımların artması, ekonomide büyümenin sağlanabilmesi için güvenlik ortamının tesis edilmiş olması elzem bir nitelik taşımaktadır⁵⁶.

Kolluk işlemleri ve eylemleri devletin doğrudan egemenlik yetkisinden kaynaklanan nitelikte yetkiler olduğu için burada idare hukukunun genel kurallarından olan tek yanlı irade açıklamalarının en saf halini görmekteyiz. Bu alanda herhangi bir şekilde rıza ve muvafakate dayanan bir işlemin yapılması söz konusu değildir. Çok taraflı bir sözleşmeye rastlanılmamaktadır⁵⁷.

Kişilerin temel hak ve özgürlükleri konusunda doğrudan etkili olan kolluk faaliyetlerinin diğer kamu hizmetlerine oranla daha sıkı kurallara bağlanması gerekmektedir. İnsanların sadece var olmalarından kaynaklı temel hak ve

⁵⁴ Yaşar Yılmaz, **Polis Meslek Hukuku**, Ankara, Mustafa Kitabevi, 1998 s.2, Aktaran: Fatih Doğan, **Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi Sorunları ve Değişimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.36

⁵⁵ Muhittin Tataroğlu ve Eyüp Subaşı, **Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması**, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, 2009, s.73

⁵⁶ Recep Zogo, **Değişen Kamu Güvenliği Anlayışı: Özel Güvenlik Hizmeti Sunan ve Satın Alanlar Arasındaki Memnuniyet İlişkisi**, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, 2009, s.32

⁵⁷ Çiğdem Sever, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013, s.193

özgürlüklerinin sınırlandırılması meşru gerekçelere dayanmak zorundadır. Ama daha önce de belirtildiği üzere kolluk faaliyetlerinin birincil amacı kamu düzenini sağlamak olmakla birlikte, temel hak ve özgürlüklerin korunması da kolluk eylem ve işlemlerinin amaçları arasındadır. Kamu düzeninin tesis edilmediği bir ortamda temel hak özgürlüklere sahip olmanın bir anlamı olmayacaktır. Bunların kullanımına imkan bulunmayan bir ortamda da kamu hizmetleri verilemeyecektir.

1.3.2. Memur ve Diğer Kamu Görevlileri Eliyle Yürütülmesi

Kamu hizmeti anlayışındaki değişimle birlikte alanda genel kabul gören bazı ilkelerin de yeniden değerlendirilmesi gerekir. Özel kişilerin faaliyetlerinin idare hukuku ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesi de bunlardan biridir. Çünkü günümüz dünyasında kamu hizmetleri sadece idare tarafından değil aynı zamanda özel kişiler tarafından da yerine getirilmektedir.

Bir kamu hizmetinin idare ile organik bağı bulunmayanlarca yerine getirilmesinin hukuki rejim üzerindeki etkisi tartışılmalıdır. Özel kişilerin de kamu hizmeti dünyasına girmesiyle birlikte hangi ölçütlerin uygulanacağını belirlenmesi zorunluluğu doğmuştur⁵⁸.

Kamu görevlisi kavramıyla kamu kuruluşlarının yerine getirmekte olduğu kamu hizmetlerini yürütmekte olan personel anlatılmaktadır. Burada sadece bir statü bağı içerisinde daimi olarak çalışanlar değil, geçici bir ilişki çerçevesinde sürece dahil olanlar da kastedilmektedir⁵⁹. Kamu hizmetlerini “kamu yararını sağlamak amacıyla ve kamusal yönetim usulleriyle yürütülen faaliyetler”⁶⁰ olarak kabul

⁵⁸ Turgut Tan, **Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Anayasa Yargısı**, Ankara, sayı:378, 1987, s.233

⁵⁹ Oğuzhan Demir, “Araştırma Görevlileri, Anayasa’nın 128 ve 129. Maddelerine Göre “Diğer Kamu Görevlileri” Kapsamında Mıdır?”, 2008, <http://www.idare.gen.tr/demir-arastirma-gorevlileri.htm> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

⁶⁰ Abdullah Uz, **Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.10

ettiğimizde arızı olarak kamu hizmetinin sunumuna katılanlar dahi kamu personeli olarak kabul edilebilir.

Anayasamızın 128. maddesinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği hükmü bulunmaktadır. 128. madde :

“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, ödevleri ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” şeklindedir.

Burada üzerinde durulması gereken kavramlar “asli ve sürekli kamu hizmeti”, “memur ve diğer kamu görevlisi” ve “genel idare esasları” kavramlarıdır. Memur ve diğer kamu görevlisinden kasıt, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na bağlı olarak çalışanlar ile kendi personel kanunu olan kamu çalışanlarıdır (Asker, akademisyen, polis). Asli ve sürekli kamu hizmeti ibaresi ise idarenin kesintisiz veya düzenli bir şekilde vermekle yükümlü olduğu ve statü ilişkisi çerçevesinde istihdam edilen personel tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerini anlatmaktadır. Genel idare esasları ibaresi ile ise hizmetin kamu yönetimindeki yürütülüş şekli anlatılmak istenmektedir⁶¹. Anayasa Mahkemesi bir kararında⁶² genel idare esaslarını;

“...Anayasanın 125. maddesinin dördüncü fıkrasında geçen 'yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesi' hükmündeki 'esaslar' sözcüğü ile 128. maddesinin birinci fıkrasında geçen 'genel idare esasları' deyimi, kamu görevinin anayasal dayanağıdır... Önemi ve değeri nedeniyle Devletin başlıca görevleri 'genel idare esasları'na göre yürütülmektedir. 'Genel idare esasları'na göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır. Bu

⁶¹ Derdiman, a.g.e., s.263-264

⁶² Anayasa Mahkemesi, 12.06.2008, E.2004/55, K.2008/118

hizmetlerin yapısal ve işlevsel özellikleri, onu diğer hizmetlerden ayırır. Bu görevlerde bulunan kimseler, yasaların güvencesi altındadır. Anayasanın 128. maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu görevlerin kadroya bağlanması dışında, merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özellikleri görülmektedir...” şeklinde tanımlamıştır.

Gelişen kamu hizmeti anlayışıyla birlikte; kamu hizmeti, “kamu yararını sağlamak amacıyla, genel bir toplumsal ihtiyacın karşılanması için, idare tarafından ya da idarenin denetimi altında, özel kişilerce yürütülen faaliyetleri” ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin kamu hizmeti tanımı da aynı doğrultudadır⁶³. Dolayısıyla özel bir kişi tarafından verilen bir kamu hizmetini yerine getiren personel için özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı yorumu bir anlam ifade etmemektedir. Kamu hizmeti söz konusu olduğunda hizmetin verilmesinden kaynaklanan bir hukuki uyumsuzlukta, kamu hukuku hükümleri uygulanmalıdır.

Anayasa Mahkemesi de kararlarında kamu hizmetinin niteliğini esas almıştır. Örneğin, günümüzde istihdam modeli olarak fazla görülmesi de çarşı ve mahalle bekçilerinin yürütmekte olduğu görevi kamu hizmeti olarak kabul etmiştir. Burada hükmünü verirken sadece istihdam bağına bakmamış ayrıca yapılan hizmetin asli ve sürekli bir kamu hizmeti olup olmadığı üstünden bir değerlendirmede bulunmuştur⁶⁴.

“Çarşı ve mahalle bekçilerinin görevi, zabitanın denetimi altında ve onun yardımcıları olarak genel güvenliği sağlamak ve adli zabıtaya yardımcı olmaktır. Bu görevin bir kamu hizmeti olduğu meydandadır. Şu halde bekçilere, hizmetlerine karşılık verilen ücret, bir kamu gideridir. Bu gideri karşılamak amacı ile kişilerden alınan para da kendilerine yönetilen, Anayasa deyimi ile vergi benzeri bir malî yükümdür.”

⁶³ Hayrettin Eren, “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt II, Sayı 1, 1998, s.61

⁶⁴ Anayasa Mahkemesi 26.10.1965, E. 1965/25, K. 1965/57

Benzer kararlarda dikkat çeken bir başka nokta ise kolluk faaliyetlerinin özel kişi tarafından verilmesinin onu kamu hukuku hükümlerinden bağışık kılmayacağı hususudur⁶⁵. Tohumculuk Kanunu'na ilişkin Anayasa Mahkemesinin verdiği karar⁶⁶ bu hususa örnektir. Mevcut olayda bahsi geçen kanunun 15. maddesinin 1.fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir: “*Bakanlık, gerekli gördüğü hâllerde, 5 inci, 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddelerde belirtilen yetkilerini, kısmen veya tamamen Birliğe, kamu kurum ve kuruluşlarına, özel hukuk tüzel kişilerine veya üniversitelere; şartları belirlenmek kaydıyla, süreli veya süresiz olarak devredebilir.*” Anayasa Mahkemesi kararında;

“...Geniş anlamda, Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır.”

Tohumluğun üretimine, ithal ve ihracatına izin verilmesi, tohumluk sertifikasyonu, tohumculuk ile ilgili faaliyetlerde yetkilendirme ve bunların denetlenmesi, ticarete arz edilen tohumlukların standartlara uygunluğu ile etiket ve ambalaj bilgilerinin doğruluğunun denetlenmesi işlemlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı kuşkusuzdur. İptali istenilen kural ile Bakanlığın bu konuda haiz olduğu yetkileri gerekli gördüğü hallerde kısmen veya tamamen Türkiye Tohumcular Birliğine, kamu kurum ve kuruluşlarına, özel hukuk tüzel kişilerine veya üniversitelere; şartları belirlenmek kaydıyla, süreli veya süresiz olarak devredebileceğinin öngörüldüğü, Bakanlığın kuralda belirtilen yetkileri vermesi halinde de denetim ve gözetim görevinin devam edeceği açıktır.

İptali istenilen kural ile Bakanlığın; Birliğe, kamu kurum ve kuruluşlarına, özel hukuk tüzel kişilerine veya üniversitelere devredebileceği yetkilerinden olan denetleme görev ve yetkisi idarenin kolluk etkinlikleri içinde yer alan, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olup, idarenin asli ve sürekli görevlerindedir. Anayasa'nın 128. maddesine göre de, kolluk faaliyetleri arasında yer alması nedeniyle denetleme yetkisinin

⁶⁵ Uz, a.g.e., s.30

⁶⁶ Anayasa Mahkemesi 13.01.2011, E. 2011/13, K. 2007/2

memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur. İptali istenilen kuralda özel hukuk tüzel kişileri dışında yetki devri yapılabilecek Türkiye Tohumcular Birliği, kamu kurum ve kuruluşları ve üniversiteler kamu tüzel kişiliğine sahip olup, Anayasa'nın 128. maddesi kapsamındadır. Ancak, bunlar dışında Bakanlığın denetim yetkisini tümüyle özel hukuk tüzel kişilerine devretmesi veya onlarla paylaşması ise olanaklı değildir. Açıklanan nedenlerle, iptali istenen kuralda yer alan '...özel hukuk tüzel kişilerine...' ibaresi, 8. maddedeki 'denetim' yönünden Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır. İptali gerekir." ibarelerine yer vermiştir.

Bu kararda denetim yetkisinin idare tarafından gerçekleştirilen kolluk faaliyetinin bir parçası olduğu vurgulanmıştır. Kolluk faaliyetlerinin de asli ve sürekli bir kamu hizmeti olmasından dolayı memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir. Denetim yetkisinin tümüyle özel hukuk tüzel kişilerine devredilemeyeceği, idarenin bu alandaki faaliyetlerini sona erdiremeyeceği hükme bağlanmıştır⁶⁷. Mahkeme kararında özellikle kamu tüzel

⁶⁷ Mevcut karara ilişkin bir karşı oy gerekçesi ise şu şekildedir: “İptali istenilen kuralda öngörülen denetim yetkisi Anayasa'nın 128. maddesi anlamında mutlaka memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülmesi gereken hizmetler kapsamında değerlendirilemez. Son yıllarda kamu yönetimi ve idare hukuku alanında ki yeni anlayışlar ve gelişmeler kamu hizmeti kavramının tanımında daraltıcı yorumları beraberinde getirmiştir. Bu yorumlar sonucunda daha önce memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülen hizmetlerin özel hukuk tüzel kişilerine devri söz konusu olmaktadır. Bütün bu gelişmeler nedeniyledir ki 5553 sayılı Kanun'un 15. maddesinde ki yetki devrini öngörülen düzenlemeye benzer düzenlemeler diğer bazı kanunlarda da yer almaya başlamıştır. 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 1. maddesinin (i) bendinde; Yapı denetim kuruluşu; Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile münhasıran yapı denetimi görevini yapan, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan tüzel kişi olarak tanımlanmıştır. Yine 5262 sayılı Organik Tarım Kanununun Denetim başlıklı 11. maddesinde; 'Bakanlık gerekli gördüğü hallerde denetim yetkisini kısmen veya tamamen, akreditasyonu yapılmış; kamu kurum ve kuruluşlarına, özel sektör tüzel kişilerine ve üniversitelere devredebilir' denilmektedir. Ayrıca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 35. maddesinde; 'Araçların muayeneleri, Ulaştırma Bakanlığına ait muayene istasyonlarında veya bu Bakanlık tarafından işletme yetki belgesi ile yetki verilmesi halinde ise yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılır' denilmiştir. Bütün bu düzenlemelerin ana nedeni Anayasa'nın 128. maddesinde yazılı kamu hizmeti niteliğinde ki asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle etkin ve verimli bir şekilde gördürülemediğinden kaynaklanmaktadır. Denetim; bir kuruluşun ekonomik faaliyetlerine ve olaylarına ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak amacıyla bu ekonomik faaliyetlere ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili kanıtların tarafsızca toplanması, değerlendirilmesi ve sonucun raporlanması olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifade ile denetim, bir bilginin geçerliliğinden ve güvenilirliğinden emin olmak ve aynı zamanda da bir sistemin iç kontrolü için bir değerlendirme sağlamak amacıyla yapılan işlemdir. Denetimin amacı, söz konusu kişi, kurum, sistem v.s. ile ilgili, test sonucu değerlendirmelere dayanan bir fikir belirtmektir. Denetimin kamu hizmeti niteliği literatürde tartışmalıdır. Denetimin idari kolluk anlamında bir kamu hizmeti olarak kabul edilmesi halinde dahi bu hizmetin Anayasa'nın 128. maddesinde ki

kişilerinin bu denetimi yapmasında bir hukuka aykırılık olmadığını vurgulamıştır. Fakat devlet tüzel kişiliği ile kamu tüzel tüzel kişiliği dışında yer alan özel hukuk tüzel kişilerine denetim yetkisinin devrini hukuka aykırı bulmuştur.

Benzer başka bir karar Anayasa Mahkemesinin 26.6.2001 günlü, 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü tümcesine ilişkin karardır⁶⁸. Bu kararında da Anayasa mahkemesi ilgili kanun hükmünün “*Arazi kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler yönetici şirket tarafından verilir ve denetlenir.*” ibaresini iptal etmiştir. İptal kararını ise ;

“...yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni vermek, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmeti olup, idarenin asli ve sürekli görevlerindedir. Anayasa'nın 128. maddesine göre de, belirtilen nitelikteki görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur.

4691 sayılı Kanun'un 4. maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü tümcesinde, belirtilen ruhsat ve izinlerin yönetici şirket tarafından verileceği öngörülmüştür. Aynı Yasa'nın 3. maddesinin (k) bendinde, yönetici şirketin bir anonim şirket, 5. maddesinin beşinci fıkrasında da bu şirketin özel hukuk tüzel kişisi olduğu, 7. maddesinde ise, yönetici şirkette, yürürlükteki iş ve çalışma mevzuatına göre personel çalıştırılacağı belirtilmiştir. Buna göre iş ve çalışma mevzuatı uyarınca çalıştırılan personel özel hukuk kurallarına tabi olarak hizmet sözleşmesi ile çalıştırılacağından, yönetici şirket personelinin kamu görevlisi olarak nitelenmesi hukuken olanaksızdır. Bu bağlamda Yasa'nın 7. maddesinin ikinci fıkrasına göre söz konusu şirkette, kamu personelinin de çalıştırılabilmesi, bu şirketin özel hukuk tüzel kişisi olma niteliğini etkilemez.

Bu durumda, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesi ve denetlenmesinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir kamu hizmeti olması nedeniyle memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gerçekleştirilmesi gerekirken, dava konusu kuralla, ruhsat ve izinlerin bir özel hukuk tüzel kişisi olan yönetici şirket

memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle etkin ve verimli bir şekilde gördürülmesi gelişen kamu yönetimi anlayışına uygun değildir.”

⁶⁸ Anayasa Mahkemesi 16.10.2003, E. 2001/383, K. 2003/92

tarafından verilip denetleneceğinin öngörülmesi, Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır.” gerekçesine dayandırmıştır⁶⁹.

Bu kararında Anayasa Mahkemesi yapı ruhsatı izni vermenin asli ve sürekli bir kamu hizmeti olduğunu belirtmiştir. Bundan dolayı yapı ruhsatlarının ve yapı kullanma izinlerinin memur ve diğer kamu görevlileri eliyle verilebileceğini söylemiştir. Kanunda bu yetki anonim şirketlere verilmiştir. Bir özel hukuk tüzel kişinin bu izni veremeyeceğini hükme bağlamıştır.

Kararlardan da anlaşılacağı üzere Anayasa Mahkemesi kolluk faaliyetinin kamu hizmetinin ayrılmaz bir parçası olduğunu söylemektedir. Asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği vurgusunu yaparak, bu alandan idarenin tamamıyla çekilemeyeceğini vurgulamıştır. Ayrıca görüldüğü üzere idarenin denetim yetkisinin özel hukuk tüzel kişilerine devredilerek idarenin bu kamu hizmeti alanını terk edemeyeceği de söylenmiştir.

1.3.3. Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi

Devletçe yapılması zorunlu olan bazı kolluk faaliyetlerinin, devlet kamu tüzel kişiliği dışındaki bir kamu tüzel kişiliği tarafından yerine getirilmesine idari teşkilatımızda rastlanmaktadır. Sonuç olarak kamu tüzel kişiliğine sahip bu

⁶⁹ Mevcut karara ilişkin bir karşı oy gerekçesi ise şu şekildedir: “Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında bulunmakla beraber devredilebilir nitelikteki kamu hizmetlerinin saptanabilmesi ancak, devri öngören yasal düzenlemenin kapsamına ve amacına bakılarak mümkün olabilir. Bu çerçevede içinde değerlendirildiğinde iptali istenen kuralda yönetici şirketlere teknoloji bölgeleriyle sınırlı olarak inşaat ve kullanıma ilişkin ruhsat ve izin verme yetkisinin idari bir kamu hizmeti niteliği açıktır. Bu tür idari kamu hizmetleri bir tür kolluk gücü olarak nitelense de adli kolluk güçlerinde ya da ulusal güvenlik güçlerinde olduğu gibi, Devletin egemenliği ile doğrudan bağlantısı olmaması nedeniyle özel kişilere özel hukuk kuralları ya da imtiyaz sözleşmeleriyle gördürülmesi mümkündür. Başka bir ifadeyle belirtilen idari kamu hizmeti, mutlaka kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi gereken hizmet olarak nitelendirilemez. Kaldı ki devredilen yetkinin teknoloji bölgeleriyle sınırlı olması, yönetici şirket içinde kurucu olarak kamu kurumlarının bulunması Yasa'nın 5. ve 6. maddelerinde belirtilen Bakanlığın yönetici şirket üzerindeki denetim ve gözetim yetkisinin birlikte değerlendirilmesinden, bu tür hizmetin özel kişilerce görülmesinin hukuken mümkün olmadığı biçimindeki görüşe ulaşmaya elverişli olmadığı sonucu çıkmaktadır.”

kuruluşlar niteliklerini kendilerinin belirleyecekleri kolluk personeli istihdam edebilirler. Ancak kolluk faaliyetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi söz konusu olduğu zaman bu kadar kesin hükümlerde bulunmak da güçleşmektedir. Çünkü kamu hizmetleri içinde niteliği itibarıyla özel bir yeri olan kolluk faaliyetlerinin, diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir⁷⁰.

Temel itibarıyla “kolluk yetkilerinin devredilmezliği” tartışması devletin hiçbir şart altında devredemeyeceği bazı kamu hizmetleri olabilir mi sorusu ile doğrudan ilişkilidir. Devletin her türlü kamu hizmetini özel bir kişiye gördürebileceğini savunanlar olduğu gibi; milli savunma, iç güvenlik gibi bazı hizmetlerin devredilemeyeceğini savunan görüşler de bulunmaktadır⁷¹.

Güvenlik işlerinin içinde performans ölçümüne uygun olanların bazı ülkelerde özel sektör tarafından yerine getirilmesine rastlanmaktadır. Ehliyet, ruhsat, pasaport, tescil işlemleri buna örnek olarak gösterilebilir. Ancak istihbarat, terör gibi alanlar yapıları gereği özel kişilere devri mümkün olmayan alanlardır. Ayrıca bu birimlerin verimliliğinin iktisadi açıdan ölçülmesi de mümkün değildir.

Mevzu hukuk anlamında kolluk yetkisinin devrini yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak konuya ilişkin bazı yargısal içtihatlar mevcuttur. Yargısal içtihatlarla geçmeden önce Anayasanın 47. maddesine bakmak faydalı olacaktır.

13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 47. maddesine eklenen 4. fıkra hükmü bu tartışmaya farklı bir boyut daha kazandırmıştır. Çünkü eklenen hüküm ile hangi kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri vasıtasıyla yerine getirileceği noktasında ana yetkili TBMM olmuştur⁷². Anayasanın 47. maddesi:

⁷⁰ Şerife Yıldız, **İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Eskişehir, 2009, s.144

⁷¹ Sever, **a.g.e.**, s.199

⁷² Dalkılıç, **a.g.m.**, s.110

“Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.

(Ek: 13.8.1999-4446/1 md.) Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

(Ek: 13.8.1999-4446/1 md.) Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.” şeklindedir.

Maddeden de anlaşılacağı üzere, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi noktasında yasama organı temel belirleyici konumuna gelmiştir. Yasama organının kanun vasıtasıyla özel hukuk sözleşmeleri ile gördürebileceğine hükmettiği bir kamu hizmetine ilişkin itirazın sadece anayasa yargısı nezdinde yapılabilmesi olanağı kalmıştır.

Türkiye’de 11 Temmuz 1981 tarih ve 2495 sayılı “Bazı Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun” zamanında da kolluk faaliyetlerinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmalarda ağırlıklı olarak iki görüş benimsenmiştir. Birinci görüşe göre, genel idari kolluk yetkisinin devredilip özel kişilere gördürülmesinde hukuka aykırı bir durum bulunmamaktadır. İkinci görüşte ise özel güvenlik personeli vasıtasıyla kolluk hizmeti verilirken, burada bir yetki devrinin söz konusu olmadığı savunulmuştur. Bu personelin sadece ücretleri ve bazı özlük işlerine ilişkin ödemelerin özel kişiler tarafından yapıldığı söylenmiştir.

Kolluk faaliyetlerinin kendi öz niteliklerinden kaynaklı olarak sözleşme konusu yapılamaması hususuna daha öncede değinmiştik. Bir kamu hizmetinden yararlanma noktasında ilgilinin iradesi esastır. Ancak söz konusu olan kolluk faaliyeti olduğunda, yaptırım ve tedbir kararlarının uygulanmasında herhangi bir rıza veya muvafakat aranmamaktadır. Dolayısıyla esas itibarıyla iki kişinin

karşılıklı iradelerinin birbiriyle uyuşması anlamına gelen sözleşme yöntemi kolluk kavramına uymamaktadır. Karşı bir irade veya dirence rağmen uygulanan bir faaliyetin herhangi bir şekilde uzlaşma, pazarlık veya anlaşma konusu edilmesi de düşünülemez⁷³.

Kolluk faaliyetlerinin hangi hukuki yöntemle olursa olsun özel bir kişi tarafından yerine getirilmesi bu faaliyetler üzerinde herhangi bir şekilde idarenin denetim veya gözetim yetkisini de ortadan kaldırmaz⁷⁴. Hizmetin tamamıyla bir devri zaten söz konusu değildir. Ancak söz konusu olan bir kamu hizmeti olduğu için bu hizmetin tamamı devredilmiş olsaydı dahi idarenin buradaki denetim ve gözetim sorumluluğunun devam edeceği aşikârdır.

Anayasa Mahkemesinin de konuya ilişkin çeşitli kararları bulunmaktadır. 10.7.2003 günlü, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun itiraz konusu kural olan 'Yetki Devri' başlıklı 35. maddesine ilişkin kararı buna örnektir.⁷⁵ Bahsi geçen madde: *“Bakanlık, bu Kanun gereğince yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve yetkilerinin tamamını veya bir kısmını devredebilir. Devirle ilgili usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”*şeklindedir. Anayasa Mahkemesi ilgili maddenin iptal istemine karşı verdiği kararında:

“Anayasa'nın 128. maddesi anlamında bir kamu hizmetinden söz edilebilmesi için; söz konusu hizmetin Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti olması, bu kamu hizmetinin 'genel idare esasları'na göre yürütülmesi ile görevin 'asli ve sürekli' nitelikte olması gerekmektedir.

İdare eliyle yürütülen hizmet ve faaliyetlerden, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olmayan, diğer bir deyişle özel yönetim biçimi ile gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, Devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi ise olanaklıdır.

⁷³ Uz, **a.g.e.**, s.186

⁷⁴ Dalkılıç, **a.g.m.**, s.115

⁷⁵ Anayasa Mahkemesi 08.11.2012, E. 2012/27, K. 2012/173

Kolluk faaliyeti içinde yer alan zorunlu denetim hizmeti, idari para cezası ile uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklinde idari müeyyideler uygulamaya ilişkin görev ve faaliyetler genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olup, idarenin asli ve sürekli görevlerindedir. Anayasa'nın 128. maddesine göre, kolluk faaliyetleri arasında yer alan bu tür kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur.

Buna göre, itiraz konusu kural Bakanlığa, 4925 sayılı Kanun'da verilen görevlerin ve tanınan yetkilerin tamamını devretme imkânı tanımakta olup, idarenin kolluk faaliyetleri içinde yer alan ve mutlaka Devletin memurları ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yürütülmesi zorunlu olan asli ve sürekli görevlerin de gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesine olanak tanıyan kural, Anayasa'nın 128. maddesine de aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.” ibarelerine yer vermiştir.

Bu kararda kolluk faaliyetinin içinde yer alan zorunlu denetim faaliyetinin özel kişilere devri mümkün olmayan bir nitelikte olduğu belirtilmiştir. Bu faaliyetin asli ve sürekli bir kamu hizmeti olmasından dolayı ancak memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülebileceği vurgulanmıştır. Belirtilen sebeplere bağlı olarak ise ilgili kanun hükmünü iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir diğer kararı⁷⁶ ise 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun geçici 14. maddesinin birinci fıkrasına, 13.2.2011 günlü, 6111 sayılı Kanun'un 204. maddesi ile eklenen (f) bendinin "veya gerektiğinde yetkilendirilecek denetim şirketlerine yaptırılması sağlanır. Denetim şirketleri ile ilgili uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanlıkların görüşü alınmak kaydıyla DSİ tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." hükmüne ilişkindir. Mezkur hükmün iptaline ilişkin davada Anayasa Mahkemesi:

“... Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak

⁷⁶ Anayasa Mahkemesi 27.09.2012, E. 2012/6, K. 2012/131

tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idarenin kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır.

Elektrik enerjisi üretmek için yapılacak olan üretim tesislerinin su yapısıyla ilgili kısımları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından inşa edilecek suyla ilgili yapıların inşasının incelenmesi ve denetlenmesi işlemlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı kuşkusuzdur. Nitekim itiraz konusu kuralda bu inceleme ve denetlemenin DSİ tarafından yapılacağı veya gerektiğinde DSİ tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerine yaptırılabilmesi belirtilmiştir.

Denetim şirketlerince yapılacak denetimin usul ve esaslarına ilişkin temel ilkelerin belirlenmemesi, itiraz konusu kuralın belirsizliğine de yol açmakta ve bu belirsizlik, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık oluşturduğu gibi dava konusu kural yönünden Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini öngören Anayasa'nın 128. maddesi yönünden yapılacak denetime de engel oluşturmaktadır.” kararını vermiştir⁷⁷.

⁷⁷ Mevcut karara ilişkin bir adet karşı oy yazısı da bulunmaktadır. Bu karşı oy yazısında: “Anayasa’da kamu hizmeti olarak yürütülmesi zorunlu tutulan hizmetlerin mutlaka devlet veya diğer idari birimlerce bizzat yürütüleceğini söylemek de pozitif hukuk açısından mümkün görünmemektedir. Örneğin ulusal güvenlik, kamu düzeninin sağlanması ve adalet hizmetlerinin sağlanması Anayasa hükümlerine göre zorunlu olarak kamu hizmeti sayılmakla birlikte bu hizmetlerin mutlaka devlet tarafından bizzat yerine getirileceği anlamına gelmemektedir. Aksi düşünce bazı ulusal güvenlik hizmetlerinin köy korucuları eliyle yürütülmesini, bazı kamu düzeninin sağlanmasına ilişkin hizmetlerin özel güvenlik kuruluşlarınca ve adalet hizmetlerinin tahkim usulü ile özel kişilere de gördürülüyor olmasını açıklayamayacaktır.

Anayasa'nın 47., 70. ve 128. maddelerinde yer alan kamu hizmeti ibarelerinin; iş, uğraş, faaliyet veya kamu kurum ve kuruluşları gibi farklı anlamlara geldiği bilinmektedir. Gerçekte de bugüne kadar kamu hizmetinin esaslı bir tanımı yapılamamıştır. D. Truchet'in deyiimi ile 'Hiç kimse kamu hizmetinin tartışılmaz bir tanımını yapamamıştır. Yasama, bunu kendisine tasa edinmemiş, yargı yapmak istememiş, öğretisi ise başaramamıştır.' İtiraz konusu kuralın ilk cümlesinde ki 'veya gerektiğinde yetkilendirilecek denetim şirketlerine yaptırılması sağlanır.' ibaresinde öngörülen istisnai, belki gerekmeyeceği için hiç yaptırılmayacak bir denetimin kamu hizmetlerinin taşınması gereken süreklilik ve düzenlilik özelliklerini taşımadığı da açıktır. İtiraza konu düzenleme bu yönüyle de kamu hizmeti tanımına girmemektedir.

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası ise yasa koyucunun kamu hizmeti olarak belirlediği hizmetlerin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini düzenlemektedir. Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî görevlerden kasıt, icrai yetki kullanımını gerektiren ve yönetilenler üzerinden hukuki sonuç doğuran işlem ve eylemlerdir. Bir faaliyetin önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçlarını ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve kanıtları değerlendiren sistematik bir süreç olan denetimin icrai bir işlem ve karar niteliğinin bulunmadığı, asıl icrai işlemin denetim sonucunda yetkili makamlarca

Bu kararında Anayasa Mahkemesi, denetleme yetkisinin DSİ tarafından özel kişilere yaptırılabilmesi hususunu hukuka aykırı bulmuştur. Önceki kararlarında belirttiği gibi denetim yetkisinin asli ve sürekli bir kamu hizmeti olmasından hareketle, memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi gerektiğini söylemiştir. Bu denetimin özel kişilere yaptırılmasını Anayasanın 128. maddesine aykırılık teşkil edeceğini belirterek ilgili hükmü iptal etmiştir.

Kolluk faaliyetlerinin devletin ana egemenlik yetkilerinden olduğu açıktır. Devletin asli varlık unsurlarından olan bu faaliyetin tamamıyla devri düşünülemez ancak güvenlik hizmetlerinin içinde bir sınıflandırmaya gidilerek bazı kolluk yetkilerinin özel kişiler tarafından yerine getirilmesi ayrıca incelenmelidir. Münhasır devlet yetkileri içinde kabul edilmeyen kolluk faaliyetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilmesi, kolluğun devredilmezliği ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir⁷⁸.

Sonuç olarak; idari faaliyetlerin yapısında yaşanan değişiklikler kolluk faaliyetlerini de etkilemiştir. Daha öncesinde özel hukuk kişilerinin yer almasına imkan olmayan bazı hizmetlerde dahi özel kişiler görülebilmektedir. Araç muayene istasyonları⁷⁹ bunun en güncel örneklerindedir. Devletin zor kullanma

alınacak cezai, hukuki ve idari tedbirler olacağı tartışılmaması gereken bir husustur. Bu nedenle de denetim faaliyetinin özel kişilere yaptırılmasının Anayasa'nın 128. maddesine aykırı olduğu iddia edilemez.

Ayrıca dava konusu, elektrik üretmek amacıyla kurulacak üretim tesislerinin su yapısı ile ilgili kısımları ve gerçek veya tüzel kişiler tarafından inşa edilecek suyla ilgili yapıların inşasının incelenmesi ve denetlenmesinin DSİ tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerine yaptırılmasına ilişkin kuralda DSİ'nin sahip olduğu, 'denetim yetkisinin devri' değil, bir kamu hizmetinin özel şirketlere gördürülmesi söz konusudur. Kural, 'denetim yetkisinin devrini' kapsamaması nedeniyle ortada denetim yetkisinin devri yönünden iptali gerekli kılan bir Anayasal neden bulunmamaktadır." ifadeleri kullanılmıştır.

⁷⁸ Sever, a.g.e., s.203

⁷⁹ Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin 29.12.2005 tarihli E.2005/110 , K.2005/111 sayılı kararında konuya değinilmiştir. Bahsi geçen kararda ; 13.10.1983 günlü, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesinin birinci fıkrasının; birinci tümcesine eklenen "... veya bu Bakanlık tarafından işletme yetki belgesi ile yetki verilmesi halinde ise ..." ibaresi ile ikinci tümcesine eklenen "...Ulaştırma Bakanlığının onayı ile ..." ibaresinin anayasaya aykırılığı görüşülmüştür. Kararda özetle; "... Trafikte çıkarılacak motorlu araçların teknik şartlara uyup uymadığının belirli zaman aralıkları ile muayene edilerek tespit edilmesini ifade

tekeliyle doğrudan ilişkili güvenlik alanı ise özel hukuk kişilerine tamamıyla devredilmemekle birlikte bu alanda özel kişilerin faaliyet gösterebilecekleri kabul edilmektedir. Hatta bazı ülkelerde dış güvenlik , milli savunma gibi hizmetlerde dahi özel güvenlik firmalarına rastlanmaktadır⁸⁰.

eden araç muayene hizmetinin, kamu hizmeti niteliği taşıdığı kuşkusuzdur. 5398 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik ile araç muayene hizmetinin Ulaştırma Bakanlığı'na ait muayene istasyonlarında ya da Ulaştırma Bakanlığı'nca yetki verilen kişilere ait muayene istasyonlarında yapılacağı hükme bağlanmış ve bu suretle araç muayene hizmetinin yürütülmesi bakımından Ulaştırma Bakanlığı görevli kılınmış, gerçek veya tüzel kişilere işletme yetkisinin verilmediği veya işletme belgelerinin iptali durumlarında bu hizmetin adı geçen Bakanlık tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Öte yandan, araç muayene hizmetini yürütmekle görevli kılınan Ulaştırma Bakanlığının bu konuda yetki vermesi halinde dahi, ilgili gerçek veya tüzel kişilerce yürütülen araç muayene hizmetini denetim ve gözetim görevi devam etmektedir. Bu durumda, bir kamu hizmeti olan araç muayene hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla idare ile gerçek veya tüzel kişiler arasında aktedilecek sözleşmenin, idari sözleşme niteliğini taşıyacağı açıktır. Araç muayene hizmetinin gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilmesi veya devredilebilmesini düzenleyen Karayolları Trafik Kanunu'nda, söz konusu hizmetin özel hukuk sözleşmeleri ile yaptırılacağı veya devredileceği yolunda herhangi bir hükme yer verilmediğinden, idari sözleşmeler ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilmesi veya devredilebilmesi mümkün olan araç muayene hizmetine ilişkin Karayolları Trafik Kanunu'nun 5398 sayılı Yasa ile değişik hükmü, Anayasa'nın 47. maddesine aykırı değildir. Ayrıca mahkeme ; "Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesinde 5398 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik sonucunda, araç muayene hizmetini yapabilmeleri bakımından Ulaştırma Bakanlığı'nca yetki verilen gerçek veya tüzel kişilerin, bu yetkilerini Ulaştırma Bakanlığının onayı ve aynı standartları sağlamaları koşulu ile alt işleticilere devredebilecekleri belirtilmiştir. Araç muayene hizmetinin Ulaştırma Bakanlığı'nca yetki verilen gerçek veya tüzel kişilerce yürütülebilmesi, bu konuda aktedilen bir idari sözleşmenin varlığına bağlı olup yetki verilen kişinin bu yetkisini alt işleticilere devretmesi, söz konusu hizmetin gerçek veya tüzel kişilerce yürütülebilmesinin dayanağını oluşturan idari sözleşmenin ortadan kalkması sonucuna yol açmamaktadır. Alt işleticiler tarafından araç muayene hizmetinin yürütülebilmesinin de bu konudaki idari sözleşmenin yürürlükte bulunmasına bağlı olduğu kuşkusuzdur. Yetki devrinin hukuki sonuç doğurabilmesinin Ulaştırma Bakanlığının yetki devrine onay verilmesine bağlı olması da, idare ile hizmet arasındaki bağın devam ettiğini göstermektedir. Nitekim aynı standartları sağlayan alt işleticilere Ulaştırma Bakanlığının onayı ile yetki devrinde bulunulması, idarenin gözetim ve denetim yetkisini kaldırmamaktadır. Yetki devrinin, yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı yolundaki düzenleme de idari sözleşmenin ve idarenin bu sözleşmeye dayalı yetkilerinin devam ettiğine işaret etmektedir. Bu durumda, Ulaştırma Bakanlığının onaylanan yetki devrine dayalı olarak alt işleticiler tarafından araç muayene hizmetinin yürütülmesinin, idarenin taraf olmadığı bir özel hukuk sözleşmesi ile araç muayene hizmetinin özelleştirilmesi olarak nitelendirilebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, Ulaştırma Bakanlığının onayına bağlı bulunan yetki devrine ilişkin düzenleme Anayasa'nın 47. maddesine aykırı değildir." ibarelerine yer vermiştir. Mahkeme bu kararıyla araç muayene hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilmesini anayasaya aykırı bulmamıştır. Ulaştırma Bakanlığının onayı ile firmaların alt işleticilere devir yapmasının, bakanlığın denetim ve gözetim yetkisini ortadan kaldırmayacağını belirterek, Anayasanın 47. Maddesine aykırılık tespit etmemiştir.

⁸⁰ Uz, a.g.e., s.188

Ülkemizdeki mevcut durumda; özel güvenliğin “kolluk yetkisinin devredilmezliği ilkesi”ne kanunla getirilmiş bir istisna olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Devlete anayasa tarafından doğrudan yüklenen ve anayasal kamu hizmeti olarak adlandırabileceğimiz hizmetlerin tamamıyla özel kişilere devri mümkün deđildir⁸¹. Ancak anayasal yasak olmayan bir konuda yasama organının yaptığı bir işlem vasıtasıyla hizmetin tamamına olmayan bir şekilde istisna getirilmesi noktasında bir hukuka aykırılık bulunmamaktadır⁸².

2. ÖZEL GÜVENLİK FAALİYETİ

2.1. Özel Güvenlik Kavramı

Özel güvenlik kavramının “güvenlik” kavramı ile doğrudan bir ilişkisi bulunması sebebiyle öncelikle bu kavramdan bahsetmek gerekmektedir. Güvenlik kavramı tarihin ilk zamanlarından itibaren insanoğlu için önemli bir niteliğe sahip olmuřtur⁸³. Güvenlik kavramını Türk Dil Kurumu; “*toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu ve emniyet*” olarak tanımlamıřtır⁸⁴.

Güvenlik kavramı üzerinde bilimsel bir çalışma yapılabilmesi için sınırlandırılması gerekmektedir. Bu çalışmada güvenlik kavramı, toplumsal yaşamı ilgilendiren boyutuyla ele alınmakta ve iç güvenlik - özel güvenlik kavramları çerçevesinde incelenmektedir.

Özel güvenlik kavramı son yıllarda sıklıkla rastladığımız bir kavram haline gelmiştir. Bu kavramı; genel kolluk birimlerinin cari işleri dışındaki, belli bir

⁸¹ Sever, **Kamusal Faaliyetler**, s.41

⁸² Gözler, a.g.e. , s.462

⁸³ şeref Çetinkaya, “Güvenlik Algılaması ve Uluslararası İlişkiler Teorilerinin Güvenliğe Bakış Açıları”, **21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:2, 2013, s.242

⁸⁴ TDK, “Güvenlik”, Türk Dil Kurumu, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts (Erişim Tarihi: 15.03.2015)

bölgede, önceden belirlenen yetkiler dahilinde sunulan hizmetler olarak tanımlayabiliriz⁸⁵. Özel güvenlik şirketleri ise bu tanımdan yola çıktığında kamunun kendisi tarafından yerine getirilmeyen koruma ve güvenlik işlerini yapan işletmelerdir. AVM, eğlence alanları, eğitim kampüsleri ve havaalanları gibi özel mülkiyet alanlarının çoğalmasında özel güvenlik kavramının yaygınlaşma sebeplerindendir⁸⁶. Bazı özel kişi ve kuruluşların devletin sağladığı özel güvenliği yeterli bulmamaları veya devletin sağladığı güvenliğe destek olması için özel güvenlik hizmetine olan talepleri de ortaya çıkmalarındaki diğer bir faktördür⁸⁷.

Dünyadaki örneklere bakıldığında, iç güvenlik sektöründeki bu tip yapılanmaların oldukça eskiye dayandığı görülmektedir. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde bulunan teorik anlamdaki ilk özel güvenlik şirketlerinin, modern polis teşkilatlarının kurulmasından önceye dayandığı gerçeği karşımıza çıkmaktadır. 1829 yılında İngiltere’de sivil bireyler tarafından işletilen kurumsal yapılanmalar bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır⁸⁸. 1850 yılında ise A.Pinkerton tarafından dünyanın ilk özel güvenlik şirketi olarak adlandırabileceğimiz yapı hayata geçirilmiştir. Bu şirketin temel amacı istihbarati çalışmalar ile casuslukla mücadele etmektir⁸⁹.

Osmanlı döneminde güvenlik hizmeti için genel olarak askeri kuvvetler kullanılmıştır. Ancak askeri kuvvetlerin dışında da özel güvenliğe benzer bazı

⁸⁵ Hasan Hüseyin Çevik, “Özel Güvenlik Hizmetlerinde Verimlilik ve Etkililik İlkeleri”, **Özel Güvenlik Hizmetlerinde Güvenlik Önlemleri**, Edit: Hasan Hüseyin Çevik, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.3

⁸⁶ Evren Haspolat, “Türkiye’de Neoliberal Devlet Anlayışı Bağlamında Devlet-Güvenlik İlişkisinin Değişen İçeriği ve Özel Güvenlik Olgusu”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2010, s136

⁸⁷ Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, s.70

⁸⁸ İbrahim Cerrah, “İçgüvenlik Sektörünün Dünü ve Bugünü”, **Özel Güvenlik Meslek Etiği**, Edit: Esra Yakut, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.32

⁸⁹ John H. Cristman, Aktaran: Evren Haspolat , “Türkiye’de Neoliberal Devlet Anlayışı Bağlamında Devlet- Güvenlik İlişkisinin Değişen İçeriği ve Özel Güvenlik Olgusu”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2010, s137

yapılanmalar bulunmaktadır. Çarşı ve pazar yerlerini koruyan ve bu hizmeti karşılığında dükkân sahiplerinden belirli ücret alan gece bekçileri (asesler) buna örnek gösterilebilir. Ayrıca yol güzergâhlarındaki eşkıya soygunlarını önlemekle görevli müsait geçitlerin korunması görevini üstlenen derbentçiler de yine güvenliği sağlama amacını taşımaktadırlar. Tüccar ve kervanların güvenliğini sağlamak amacıyla görevlendirilen il erleri ve muhtesip adı verilen bazı görevliler de özel güvenlik hizmetleri içerisinde düşünülebilir⁹⁰.

Konuya Türkiye ölçeğinde yaklaştığımızda ise batılı ülkelere kıyasla bu hizmetin oldukça yeni tartışılmaya başlandığını söylememiz gerekir. Batılı ülkelerin iç güvenlik hizmetini bu şekilde halka sunmaya başlamalarında; verimliliği artırma, maliyetleri düşürme, esnek istihdam yapısı gibi nedenler rol oynamaktadır. Bu unsurları hayata geçirebilmek için, özel güvenlik hizmetini satın alma fikri ülkemizde de yaygınlaşmaya başlamıştır⁹¹. Bu yaygınlaşmanın 1980’li yıllardan itibaren kamu hizmetlerinde yaşanan yapısal dönüşüm ile doğrudan bir bağı da bulunmaktadır.

Günümüz dünyasında toplumsal talepler her geçen gün farklılaşmaktadır. Bu talepleri karşılayabilmek için, kamu hizmetleri kendi içinde bölünmekte ve yeni tip hizmetler ortaya çıkmaktadır. Bu hizmetlerin etkili bir şekilde verilebilmesi için, iyi bir iş bölümü yapılması ve uzmanlaşmaya önem verilmesi gerekmektedir. Güvenlik kavramının iç güvenlik ve de dış güvenlik olarak birbirinden ayrılmasının altında da bu kavramlar yatmaktadır.

Günümüzde kamunun kendi personeli ve araç gereçleri tarafından verilen güvenlik hizmetleri artık belli açılardan özel kişiler tarafından da yerine getirilebilmektedir⁹². Salt hukuksal bir yorum yaptığımızda 5188 sayılı Özel

⁹⁰ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, İstanbul, 1980, s.121

⁹¹ Yıldırım Uryan ve Alican Kaptı, “**Güvenlik Hizmetlerinde Devlet-Özel Sektör İşbirliği: Metodoloji ve Kriterler**”, **Polis Bilimleri Dergisi**, cilt:13, sayı:1, 2011, s.157

⁹² İbrahim Cerrah, “**İç Güvenlik Sektörünün Zihinsel Modernizasyonu**”, **Polis Bilişim Sempozyumu**, 14–15 Nisan, Ankara, 2005, s.2

Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'da belirtilen her tür hizmete özel güvenlik hizmeti, bu hizmeti kanunda tanımlanmış yetkiler itibariyle ifa eden kişilere de özel güvenlik görevlisi diyebilmemiz mümkündür⁹³.

Güvenlik hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilmesinin altında iktisadi unsurlar da bulunmaktadır. İşgücü maliyetlerinin düşürülmek istenmesi, hizmetin daha etkili ve verimli şekilde verilmesinin amaçlanması bu unsurlara örnektir. Ancak insan faktörü söz konusu olduğu zaman, maliyet dediğimiz kavram, sadece iktisadi unsurlarla açıklanabilecek bir niteliğe sahip değildir. Kişilerin iş güvencesine sahip olmasının dolaylı olarak hesaplanabilecek birçok faydası vardır. Bu dolaylı fayda insan hayatı için çok önemlidir. Kişilerin yaşam kalitesi üzerindeki bu yadsınamaz olumlu etki asla gözden kaçırılmamalıdır⁹⁴.

Bu çalışmada, özel güvenlik kamu güvenliğinin bir parçası olarak ele alınmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında dahi güvenlik hizmetinin özel kişiler tarafından yerine getirildiği mevcut durumda, özel güvenlik hizmetinin kamu hizmeti ile olan bağlantısını kurmak ayrı bir önem kazanmıştır. Bu kapsamda özel güvenlik kavramının kolluk faaliyetleri ve kamu hizmeti ile olan ilişkisini belirtmemiz gerekir.

2.2. Özel Güvenlik-Kamu Hizmeti İlişkisi

Kamu hizmeti, idare hukuku doktrininde sıklıkla tartışılan bir kavramdır. Kavrama ilişkin çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Kamu hizmetlerindeki yapısal dönüşüm (hizmetlerin daralıp-genişlemesi) tanımlama yapmayı zorlaştıran ana faktörlerden biridir. Çünkü tarihin belli bir döneminde yapılan tanım, bir zaman sonra yetersiz kalabilmektedir. Konuya ilişkin olarak akademik camianın yaptığı

⁹³ Gürkan Bakal, **Yeni Bir Organizasyon: Özel Güvenlik Teşkilatı**, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2009, s.21

⁹⁴ Cerrah, **a.g.e.**, s.8

tanımlamalar olduğu gibi yüksek yargı kuruluşlarının yaptığı tanımlamalarda bulunmaktadır⁹⁵.

Kamu hizmetini, “Bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir.”⁹⁶ şeklinde veya “kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri ya da onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından, özel bir hukuksal düzen içinde yürütülen etkinliklerdir.”⁹⁷ olarak nitelendiren tanımlar kavramın güncel anlamını yansıtmada konusunda faydalı olacaktır. Ayrıca kamu hizmetini⁹⁸ “doğrudan doğruya kamu kuruluşlarınca veya onların gözetim ve denetimleri altında, toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamak üzere, genellikle kamu hukuku kurallarına göre kurulup işletilen sürekli ve düzenli faaliyetler” olarak tanımlamak da mümkündür. Ancak bu tanımların içeriğini ve bir hizmetin kamu hizmeti olmasını sağlayan ölçütleri değerlendirmeden konuyu ele almak eksik bir yaklaşım olacaktır.

Bir hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için çeşitli ölçütler dâhilinde inceleme yapmak gerekir. Bu ölçütlerden ilki organik ölçüttür. Bir başka ifadeyle hizmeti yerine getiren birimin veya kişinin idari teşkilatın içine dâhil olup olmadığı hususudur.⁹⁹ Hukuk âleminde sonuç yaratan eylem veya işlem, idari teşkilata dâhil olan bir kurum veya kuruluş tarafından mı gerçekleştirilmiş bunun tespit edilmesi gerekir.

İkinci olarak işlevsel ölçüte bakılmalıdır. Yerine getirilen hizmetin bir kamusal bir gereksinimi karşılayıp karşılamadığı incelenmelidir. Bunu yaparken ortada

⁹⁵ Abdullah Uz, **Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.7

⁹⁶ Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008, s.202

⁹⁷ Mehmet Göküş, **Kamu Hizmeti: Kuram Politika Uygulama**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2011, s.24

⁹⁸ Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, Üniversite Kitapları, İzmir, 1995, s.214

⁹⁹ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.238

toplumsal bir ihtiyacın giderilmesi söz konusu mu, bu ihtiyacın karşılanması sonucunda kamu yararı elde edilmiş mi hususlarına bakılır¹⁰⁰.

Dikkat edilmesi gereken bir başka nokta ise, hizmet yerine getirilirken hizmeti yapan birimin, özel kişilerin sahip olmadığı bazı ayrıcalıklara kamu gücünü temsil etmesinden dolayı sahip olup olmadığı noktasıdır. Çünkü idare dediğimiz yapı işlem ve eylemlerini yerine getirirken, gerektiği hallerde zora başvurma yetkisine dahi sahiptir. Zaten modern anlamdaki devlet dediğimiz yapının temelinde de, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine dokunmamak ve bunların yerine getirilmesini sağlamak şartıyla bu cebri yetkinin üst bir yapıya devrolunması yatmaktadır. Fakat idare aynı zamanda, sahip olduğu ayrıcalıkların yanında hizmeti yerine getirirken özel kişilerin tabi olmadığı bazı yükümlülöklere de tabidir. Bundan kasıt, idarenin kar maksimizasyonu saikiyle hareket edemeyeceği, ancak ve ancak kamu yararı prensibi çerçevesinde eylem ve işlemlerini gerçekleştirebileceği hususudur. Kimi hizmetler iktisadi anlamda zarar olarak nitelendirilebilecek bir konumda olsa dahi idare tarafından yine de yerine getirilmek zorunda olabilir. Bir eylem veya işlemin kamu hizmeti olup olmadığı bu ölçütler ışığında değerlendirilmelidir. Bu sayılan unsurların hepsinin doğrudan yer almasından ziyade birbirinden destek alınarak değerlendirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bu bağlamda; özel güvenlik hizmetleri, kamu hizmeti kavramından ayrı bir şekilde değerlendirilmemesi gereken niteliktedir. Özel bir kişi tarafından yerine getirilse dahi faaliyetin kamu yararı amacı taşıdığı aşikârdır. Çünkü özel güvenlik faaliyetleri, kamu düzeninin sağlanmasına yardımcı olma saikiyle yerine getirilen faaliyetlerdir. Kamu düzeninin bozulmasının önlenmesi için çeşitli tedbirlerin alınması kuşkusuz kamu hizmetidir. Özel güvenlik faaliyetleri de genel kolluğa yardımcı bir nitelik taşıdıklarından, yaptıkları işlerin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi gerekir.

¹⁰⁰ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.239

Özel güvenlik personeli, normal vatandaşların sahip olmadığı bazı yetkilere sahiptir. Bu yetkiler ilgili kanunda kendilerine tanınmıştır. Bu yetkiler ancak bir kamu hizmetini icra ederken , kamu güvenliğini sağlarken, kamu yararı saikiyle kullanılabilir mahiyettedir. 5188 sayılı Kanun’da özel güvenlik için “kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette” ibaresi kullanılmasının sebeplerinden biri de budur. Bu bilgiler ışığında özel güvenlik kuruluşlarının ve personelinin kanunda kendisine tanımlanan yetkileri kullanırken verdiği hizmetin niteliğinin kamu hizmeti olduğu açıktır.

2.3. Özel Güvenlik – Kolluk İlişkisi

Belirtildiği üzere “kamu hizmeti, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya onların gözetiminde yürütülen halkın ortak nitelikteki hizmetleridir”¹⁰¹. Tanımdan bağımsız olarak şayet bir hizmetin kamu hizmeti olduğu yasama organı tarafından bir kanun ile belirtilmiş ise o hizmetin niteliğini tartışmak gereksizdir (Ancak bu noktada yargısal denetim marifetiyle Anayasa Mahkemesinin konuya müdahil olabileceği yadsınmamalıdır.). İdarenin özel kişilerde bulunmayan; kamulaştırma, ceza kesme, tekel kurma gibi yetkileri bize bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını anlama noktasında yardımcı dokunacak araçlardır. Önceden sayılan ölçütler ile bu araçların varlığı halinde bir hizmeti kamu hizmeti olarak değerlendirmemiz yanlış olmayacaktır¹⁰².

Bir kamu hizmeti yerine getirilirken bu hizmetin nasıl yerine getirileceği hususunda çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler ilk olarak, kamu eliyle ve özel eliyle olmak üzere ikiye ayrılabilir. İdare tamamen kendi araç ve personeli ile bu hizmeti yerine getirebileceği gibi özel kişilere gördürerek de kamu hizmetini sağlayabilir. Bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinde başlıca

¹⁰¹ Bilal Eryılmaz, “Temel Kavramlar”, **Kamu Yönetimi**, Edit: Süleyman Sözen, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.26

¹⁰² Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s.285

yöntemler; emanet usulü, müşterek emanet usulü, ruhsat usulü, iltizam usulü, imtiyaz usulü, yap- işlet-devret ve yap-işlet olarak sıralanabilir.

Emanet usulünde kamu hizmeti, tamamıyla idarenin araç, personel ve malvarlığı ile yerine getirilir.¹⁰³ Devlet okullarında verilen eğitim buna örnek olarak gösterilebilir. İdarenin kendi binasında kendi araç ve gereçlerini kullanarak, kamu personeli statüsündeki öğretmenleriyle verdiği eğitim emanet yöntemi kapsamındadır.

Ruhsat usulü ise tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin bir izin karşılığında özel kişiye gördürülmesidir¹⁰⁴. İdarenin verdiği bu izin denetim yetkisini ortadan kaldırmaz. Milli Eğitim Bakanlığının denetimindeki özel okullar, Sağlık Bakanlığının denetimindeki özel hastaneler bu kapsamdadır.

Müşterek emanet ise hasar zararı idareye ait olmak üzere bir kamu hizmetinin özel kişiye gördürülmesidir. Gelir üzerinden özel kişiye bir pay da aktarılır. Bu yöntemde arada bir sözleşme bulunmaktadır. Bu sözleşme idari bir sözleşmedir. Günümüzde çok uygulaması bulunmamakla beraber, belediyelerin şehir tiyatroları bu yöntemle işletilmektedir (Osmanlı devleti döneminde ise deniz fenerleri bu şekilde işletilmekteydi¹⁰⁵).

İltizam yönteminde, götürü bir ücret karşılığında kamu hizmeti özel kişiye gördürülür¹⁰⁶. Osmanlı Devleti'nde belli bir bölgedeki vergi toplama yetkisi için bu yöntem kullanılırdı. Bu işi yapan kimselere ise mültezim adı verilirdi.

İmtiyaz usulünde bir kamu hizmetinin özel kişiyle yapılan sözleşme uyarınca gördürülmesi amaçlanmaktadır. Devlet adına bu yetkiyi verme de Bakanlar

¹⁰³ Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, Üniversite Kitapevi, İzmir, 1993, s.221

¹⁰⁴ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2001 s.710

¹⁰⁵ İlhan Özay, **Ortak Yararlı İşletme ya da Nam ı Diğer "Müşterek Emanet"**, s.61 (file:///C:/Users/User/Downloads/4102-11896-1-PB.pdf) (Erişim Tarihi: 15.03.2016)

¹⁰⁶ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.387

Kurulu yetkilidir. İl özel idarelerinde il genel meclisi, belediyelerde ise belediye meclisleri yetkili organ olarak karşımıza çıkmaktadır. İmtiyaz yetkisi sadece Türk Anonim Şirketlerine verilebilir. Bu sözleşmeler üzerinde görüş bildirme Danıştayın zorunlu idari görevlerindedir¹⁰⁷. Danıştay kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri üzerinde 2 ay içinde düşüncesini bildirmekle mükelleftir. İmtiyaz sözleşmesi bir idari sözleşme olduğu için idarenin; sözleşme üzerinde tek taraflı değişiklik yapma, fesih ve yaptırım uygulama gibi yetkileri vardır. İmtiyaz sahibinin de; mali dengesinin korunmasını isteme, sözleşmenin yeni koşullara uyarlanması ve kamulaştırma talep etme gibi hakları bulunmaktadır.

Yap-işlet-devret usulü ise niteliği itibariyle bir özel hukuk sözleşmesidir. Bu usulde bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından kurulması söz konusudur. Bu kamu hizmeti özel bir kişi tarafından belli bir süre işletilir. Maliyetler çıkartılıp, kara geçildikten sonra bedelsiz olarak idareye devredilir. Bu tip sözleşmelerde maksimum süre 49 yıldır. Baraj, otoyol, köprü gibi büyük maliyet gerektiren projeler için bu yöntem kullanılır¹⁰⁸.

Yap – işlet usulü ise termik santraller için kullanılmaktadır. Bu yöntemde sözleşmelerin süresi 20 yıl olarak belirtilmiştir¹⁰⁹.

Özel güvenliğin gördürülmesi için kullanılan yöntem ise ruhsat usulüdür. 5188 sayılı Kanun özel güvenliğin kullanımını yetkili idarenin iznine bağlamıştır. Kanun aynı zamanda eğitim kurumları ile alarm merkezlerinin kuruluşunu da izne tabi tutmuştur. İlgili kanunun “Özel Güvenlik İzni” başlıklı 3.maddesi şu şekildedir:

¹⁰⁷ Danıştayın idari görevleri kendi içerisinde isteğe bağlı ve zorunlu olmak üzere ikiye ayrılır. Zorunlu idari görevleri tüzük tasarılarını incelemek ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmektir. İsteğe bağlı görevleri ise Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve bakanlıklardan kendisine gelen mütalaa taleplerini cevaplandırmaktır.

¹⁰⁸ Özel girişimciler imtiyaz usulünü tercih etmezler. Bir sözleşme ilişkisinde tarafların eşit olmasını isterler. Ancak imtiyaz sözleşmelerinin idareye tanıdığı üstün yetkiler nedeniyle girişimciler bu yöntemde sıcak bakmazlar.

¹⁰⁹ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.399

“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. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, valilik tarafından özel güvenlik izni verilebilir. (1) Kişi ve kuruluşların talebi üzerine, koruma ve güvenlik ihtiyacı dikkate alınarak, güvenlik hizmetinin istihdam edilecek personel eliyle sağlanmasına, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmasına ya da bu hizmetin güvenlik şirketlerine gördürülmesine izin verilir.”

Kanunun ilgili maddesinde de görüldüğü üzere özel güvenlik birimlerinin kurulması valiliklerin iznine tabidir. Bu izin sonucunda özel kişiler tarafından verilen güvenlik hizmetleri tamamlayıcı, yardımcı niteliktedir.

Bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından yerine getiriliyor olması o hizmetin kamudan ayrıldığı anlamına gelmez. Bir başka ifadeyle idarenin denetim ve gözetim yükümlülüğü ortadan kalkmaz. Çünkü temel itibari ile hiçbir özel hukuk kişisi resen kamu hizmetini yürütme görevini üstüne alamaz. Dolayısıyla idare her zaman için sürecin müdahili ve de başlıca aktörü konumundadır¹¹⁰. Burada idarenin kendini özel bir şirket gibi tanımladığı durumlardan bahsedilmemektedir. Tamamıyla idare teşkilatın dışında kalan özel kişilerin faaliyetleri değerlendirilmektedir. Son zamanlarda, özellikle yerel yönetim ölçeğinde gördüğümüz belediye şirketleri biçimsel anlamda “özel” diyebileceğimiz statüde olsalar da işlevsel anlamda değildirler¹¹¹.

İdare hukuku yazınında, idari faaliyetler kamu hizmeti ve kolluk olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmektedir. Bu ayrım kolluğun kamu hizmetinden ayrılan, kendine has özelliklere sahip olmasından kaynaklanmaktadır. İdarenin temel

¹¹⁰ Gözler, a.g.e., s.209

¹¹¹ D. Çiğdem Sever, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2013, s.57

yetkilerinden biri olan denetim yetkisi de kolluk kavramıyla doğrudan bağlantılı bir yetkidir. Bu yetki hem genel hem de özel kolluk faaliyetleri için geçerlidir¹¹².

İdarenin kamu kaynaklarını etkin kullanmak adına ,daha az harcama yaparak, daha hızlı usullerle kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla çeşitli faaliyetleri özendirme, destekleme ve hatta sübvans etmesi olağan bir durumdur. Özel kişilerin kolluk alanındaki girişimleri bu kapsam dâhilinde değerlendirilmektedir. Bir başka ifadeyle girişimcilerin bu alanda yatırım yapmaları idare tarafından da desteklenen bir mahiyete sahiptir. İdare kamu yararını sadece kendi yaptığı hizmetler vasıtasıyla değil bu şekilde de sağlayabilir¹¹³. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus idarenin böyle dolaylı bir yoldan kamu yararını sağlamayı tercih etmesinin altındaki iktisadi gerekçelerdir. Daha ucuza çalıştırılan iş gücü eliyle hizmetin verilmesi kuşkusuz ki devlete bütçesel anlamda olumlu bir etki yaratacaktır. Ancak bu noktada statü ilişkisine oranla daha zayıf bir istihdam bağı olan akdi ilişkinin olumsuz etkileri göz ardı edilmemelidir. Doğrudan hesaplanması oldukça güç olan sosyal maliyet kalemlerinin uzun vadede yaratacağı zararlar kısa vadedeki iktisadi karlardan daha büyük olabilir. Bu sebeple kamu bazı hizmetleri vermektten kendini çekerken geniş kapsamlı bir analiz yapılmalıdır.

5188 sayılı, 10.06.2004 tarihli Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'da *"...kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir."* ibaresiyle özel güvenliğin kamu güvenliğini tamamen sağlayan bir niteliğe sahip olmadığı aksine onun yardımcı bir organı olarak tamamlayıcı mahiyette olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla kanun koyucu kolluk faaliyetini tamamen devretmemiştir. Asli sorumluluğun ve genel güvenliği sağlamanın halen idarenin ana görevlerinden biri olduğu noktasında kuşku yoktur.

¹¹² Elvin Evrim Dalkılıç, **"İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı"**, Ankara Barosu Dergisi, sayı: 2, 2013, s.108

¹¹³ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri II**, Mimoza Yayınları, Konya, 2010, s.210

İdare kolluk faaliyetini yerine getirirken kişilerin davranışlarını, faaliyetlerini denetlemekte gerektiğinde bunlara karşı yaptırım dahi uygulayabilmektedir. Bu yaptırım kimi zaman polis ve jandarma tarafından yerine getirilirken kimi zaman ise belli bir alana özgülenmiş görevliler tarafından yerine getirilebilir (Orman, Gümrük Kolluğu gibi)¹¹⁴.

Özel güvenlik de yetkileri dâhilinde kamu düzenini sağlama adına çeşitli yaptırımlar da bulunabilir¹¹⁵. Bu noktada özel güvenliği “ fiili memur” olarak algılamamak gerekir. Fiili memur kavramının temelinde yetkisiz bir kişinin belli durumlarda yaptığı işlemlerin idarenin işlemi gibi kabul edilmesi söz konusudur. Özel güvenlik görevlilerinde ise yetkilerin kullanılmasında dayanak nokta doğrudan kanundur. Dolayısıyla özel güvenlik görevlilerinin idari faaliyete katılması arızî bir nitelikte değil, hizmetin verilmesinde tamamlayıcı mahiyettedir¹¹⁶.

2.4. Kolluk Faaliyetinin Amaçları ve Özel Güvenlik

Kamu düzeni bozulduğunda bozulan düzenin yeniden ihdas edilmesi ve kamu yararını olumsuz yönde etkileyen faktörlerin ortadan kaldırılması gerekir. Ancak bu şekilde kamu yararı sağlanmış olur. Kamu düzeni esas olarak toplumun dış düzeni ile alakalı olmasından dolayı (meydanlar, yollar, parklar) bireylerin bu

¹¹⁴ Dalkılıç, **a.g.m.**, s.109

¹¹⁵ Özel güvenliğin bu eylemleri neticesinde oluşan zararlardan dolayı sorumluluğu tartışılması gereken bir konudur. Çünkü bir kamu görevlisinin yaptığı işlem veya eylemden kaynaklı zararların hangi çerçevede giderileceği belli iken konu özel güvenlik olunca bu kadar net bir yorum yapmak güçleşmektedir. İleride daha genişçe değinilecek olmakla birlikte, özel güvenliğin sebep olduğu zararlarda idarenin sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır. İdarenin denetim ve gözetiminde bir faaliyet olmasından dolayı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasındaki zararlardan dolayı olarak idare de sorumludur.

¹¹⁶ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt: I, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.446-447.

alandaki eylemleriyle ilgilenir. Umuma açık olmayan yerlerdeki eylemlere ilişkin yetkiler sınırlıdır¹¹⁷.

Kamu düzeninde temel olarak üç unsurdan söz edilir. Bu unsurlar kamu güvenliği, kamu huzuru ve kamu sağlığıdır.

Kamu güvenliği kavramından; umuma açık olan yerlerde bireylerin güvenliklerinin sağlanması, onlara karşı olan saldırıların önlenmesi, kişi güvenliklerinin sağlanması anlaşılmalıdır¹¹⁸.

Kamu huzuru kavramı ile cari hayatın doğal seyrinde ilerlemesini engelleyebilecek nitelikteki unsurların ortadan kaldırılmasına yönelik tedbirler kastedilir¹¹⁹.

Kamu sağlığı ise bireyleri veya toplumun tümünü tehdit eden bulaşıcı ve salgın hastalıklara karşı önlemler alınmasını ifade eder. Ancak burada atlanmaması gereken nokta kolluğun bu sorunu öznel vakalar halinde değil bütünsel bir anlayışla hallettiği hususudur. Bir başka ifadeyle kolluk bireysel olarak yurttaşların sağlıklarıyla ilgilenmez. Önemli olan toplumun genel sağlığını etkileyebilecek orandaki hususların giderilmesidir¹²⁰.

Kamu düzeninde bu anlattıklarımız dışında yeni eğilimler de ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunlar genel ahlak, kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunmasıdır¹²¹. Zaman ilerledikçe bu yazılanlardan başka kavramların ortaya çıkması veya genel kabul görmüş kimi kavramların önemlerini yitirmesi doğal olarak karşılanmalıdır.

¹¹⁷ Odyakmaz vd., **a.g.e.**, s.32

¹¹⁸ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.370

¹¹⁹ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2001 s.753

¹²⁰ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **Kısa İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2012, s.166

¹²¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s.473

Genel ahlak kavramını netleştirmek için biraz üzerinde durmak gerekir. Bireyler kendi düşünsel dünyalarında tamamıyla özgürdürler. Herhangi bir şekilde idare tarafından bir müdahalenin olması söz konusu değildir. Olağan dışı dönemlerde dahi düşünce özgürlüğünün mutlaklığı konusunda bir soru işareti bulunmamaktadır. Bu sebeple kolluk yetkilerinin bireylerin düşünce özgürlüğüne hanel getirecek bir şekilde uygulanmasına imkân yoktur. Ancak toplumun maddi düzenini bozabilecek bir durumun ortaya çıkması halinde sınırlı bir müdahalede bulunulabilir¹²². Bundan dolayı genel ahlak kavramı mümkün olduğunca dar bir şekilde yorumlanmalıdır.

Dünyadaki değişim sürecine paralel olarak güvenlik anlayışında da çeşitli değişimlerin yaşanması kaçınılmazdır. Bu değişim bireysel özgürlüklere daha fazla önem veren askeri güvenlik konseptini ortadan kaldıran bir niteliktedir. Bir başka ifadeyle; devlet güvenliği bir amaç değil, araç olarak algılanmalıdır. Bu anlayış değişikliği kamu güvenliğini hayata geçirecek kolluk faaliyetlerine de yansımaktadır¹²³.

Anlayış değişikliğinin bir başka yansıması da yönetim kavramının bir başka ifadeyle halkın karar alma süreçlerine daha aktif bir şekilde katılmasını sağlayacak uygulamaların kolluk faaliyetlerine uyarlanması olmuştur. Böylece toplum kolluk faaliyetlerine katılmaya başlamış “toplum destekli kolluk” denen yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır¹²⁴. Ayrıca kolluk faaliyetlerinin denetim sürecine sivil otoriteler de katılmış, politikaların oluşturulmasında daha etkin rol oynamaya başlamışlardır. Sivil birimlerle resmi kurumlar arasındaki işbirliğini

¹²² Gözübüyük, **a.g.e.**, s.270

¹²³ Ali Kuyaksil, “**Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış**”, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 1-2 Ekim 2012, s.442

¹²⁴ Cengiz Sayın, **Kolluk Kuvvetleri ve Etik İlkeleri**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.83

gerçekleştirebilmek adına “yerel güvenlik sözleşmeleri” hazırlanmıştır. Burada amaç suçu ve suçluluğu önleyebilmektir¹²⁵.

Günümüzdeki kullanımı itibariyle özel güvenlik kavramının ortaya çıkışında da bu değişim trendinin etkileri bulunmaktadır. Belli bir coğrafyadaki popülasyonun artmasından dolayı, eski yöntemlerle kamu güvenliğini sağlamaya çalışmak güvenlik zafiyetine yol açabilir. Bu zafiyetin giderilmemesi de kargaşa ve kaosa neden olabilir. İşte bu tip durumların önüne geçebilmek amacıyla yeni güvenlik konseptleri ve güvenlik ihtiyacını temin etme yöntemleri ortaya çıkmıştır. Çünkü aynı genel kolluğun olduğu gibi özel güvenliğin de temel amacı kamu düzenini sağlamak, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktır. Bu hizmetin özel bir kişi tarafından yerine getiriliyor oluşu genel amacı değiştirmemektedir¹²⁶.

Sonuç olarak, hizmet anlayışının değişen koşullara uygun olarak başka bir yöne evrilmesi sonucu özel güvenlik dediğimiz yapılar ortaya çıkmıştır. Burada kamu yararı kavramının ikinci plana atılması veya göz ardı edilmesi söz konusu değildir. Sadece devletin yetkili makamlarının emri ve yönlendirmelerine tabi olarak hizmet veren ama özel kişi tarafından finanse edilen bir personel söz konusudur¹²⁷.

¹²⁵ Osman Metli ve Ali Kuyaksil, “İç Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme Örneği Olarak Özel Güvenlik”, **3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Gaziantep, 1-2 Mart 2013, s.12

¹²⁶ C. Gazi Uçkun, Aykut Tosun, Asiye Yüksel ve Barış Demir, “**Özel Güvenlik Görevlilerin Eğitiminde Yakın Savunmanın Yeri ve Önemi**”, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.254

¹²⁷ R. Cengiz Derdiman, **Tüm Yönleriyle Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları**, Alfa Aktüel, Bursa, 2010, s.35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİ

1. ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ

Türkiye’de özel güvenlik sektörü 30 yılı aşkın bir maziye sahiptir. Bu alandaki ilk düzenleme; 22.07.1981 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 24.07.1981 tarihli 17410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2495 Sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun ‘dur¹²⁸. 1981 yılına kadar Türkiye’de özel güvenlik hukuki bir altyapıya sahip olmamakla birlikte, bu konudaki taleplerin varlığı daha eski tarihlere dayanmaktadır.

1981 yılında Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun ile özel güvenlik sektörü hukuki altyapısına kavuşmuş ve kurumsallaşma anlamında ilk adımını atmıştır¹²⁹.

10.6.2004 tarihinde çıkarılan 26.06.2004 tarihli 25504 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile özel güvenlik sektörü günümüzdeki halini almıştır. Bu kanundan sonra özel güvenlik kavramı hayatımızın birçok alanına doğrudan sirayet etmeye başlamıştır.

Türkiye’de şu anda yaklaşık 7 milyar lira büyüklüğünde bir özel güvenlik piyasası bulunmaktadır. Bu büyüklüğün içinde hem fiziki güvenlik sağlayan firmalar hem

¹²⁸ Bakkal, a.g.e., s.28

¹²⁹ Mustafa Çalışkan, **Türk Kamu ve Özel Sektöründe Özel Güvenlik Görevlileri ve Yetkilerinin İncelenmesi**, İstanbul Üniversitesi Adli Tıp Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010, s.13

de alarm güvenlik merkezleri yer almaktadır. Avrupa Birliği'nde sektörün büyüklüğü ise 15 Milyar Euro civarındadır. 1,8 milyon civarında özel güvenlik görevlisi ve 50.000'in üzerinde şirket bulunmaktadır. Dünyada ise pazarın büyüklüğünün 100 milyar dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir¹³⁰. Türkiye'de özellikle 2004 yılı sonrasında özel güvenlik hizmeti veren şirket sayısında büyük bir artış gerçekleşmiştir.

Tablo 1: Özel Güvenlik Sektörü Şirket İstatistikleri¹³¹

YILLAR	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Faaliyet İzni Alan Şirket Sayısı	21	493	276	143	113	125	123	83	108	107	26
Toplam Şirket Sayısı	21	512	782	914	1005	1.108	1.212	1.247	1.279	1.299	1.306
Kapanan Şirket Sayısı		2	6	11	22	22	19	48	76	87	19

2016 yılı itibariyle polis bölgesinde faaliyette bulunan şirket sayısı 1.411 olarak tespit edilmiştir¹³². Şirket sayısının bu kadar artmasında piyasanın özel güvenliğe ilişkin talebi büyük rol oynamaktadır.

Sektörün büyüklüğünü anlama adına personel sayılarını belirtmekte fayda bulunmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı olarak çalışan toplam personel sayısının rütbelere göre dağılımı şu şekildedir¹³³:

¹³⁰ Ahmet Yetim, **İzmir Ticaret Odası Sektörel Raporu**, İzmir, 2014, s.25

¹³¹ Ahmet Yetim, **İzmir Ticaret Odası Sektörel Raporu**, İzmir, 2014, s.26

¹³² 3903 numaralı Bilgi Edinme Başvurum üzerine alınmış sayıdır.

¹³³ Emniyet Genel Müdürlüğü, **2015 Yılı Faaliyet Raporu**, s.15

Tablo 2: Emniyet Genel Müdürlüğü Personelinin Rütbelere Göre Dağılımı

RÜTBELER	2014	2015
1/1 Emniyet Müdürü	16	7
1.Sınıf Emniyet Müdürü	1.727	623
2.Sınıf Emniyet Müdürü	678	793
3.Sınıf Emniyet Müdürü	2.151	1.877
4.Sınıf Emniyet Müdürü	2.428	2.004
Emniyet Amiri	2.736	2.172
Başkomiser	1.041	988
Komiser	2.184	2.331
Komiser Yardımcısı	6.665	7.555
Başpolis	8.983	8.486
Polis Memuru	224.775	230.694
Mahalle Çarşı Bekçisi	3.521	3.149
TOPLAM	256.904	260.679

Özel güvenlik görevlisi sayısındaki yıllar içindeki değişim ise şu şekildedir¹³⁴:

Tablo 3: Özel Güvenlik Personeli Sayısının Yıllara Göre Dağılımı

YILLAR	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOPLAM
Özel Güvenlik İzni Olan Yer Sayısı	12.450	7.078	6.280	2852	5608	8638	4595	6134	4648	2762	4142	65.187
Sertifika Alan Ö.G.G. Sayısı		76587	137584	97854	103.446	138.883	136.192	142.267	125.379	108.589	80.460	1.147.241
Kimlik Alan Ö.G.G. Sayısı	57.855	59.303	57.011	41.640	60.681	74.851	76.626	58.685	71.337	38.132	44.354	640.475
Tahsis Edilen Ö.G.G. Kadrosu	57.855	28.287	42.350	32.584	40.768	53.916	41.900	42.768	61.192	18.903	39.550	460.073
Mevcut Ö.G.G. Sayısı		23.458	32.547	24.978	24.663	30.270	22.901	8.825	23.118	19.036	7.506	217.302
Alarm Merkezi Sayısı		114			17	19	44	30	45	33	2	304

Jandarma bölgesinde görev yapan özel güvenlik görevlilerine ilişkin veriler ise şu şekildedir¹³⁵:

¹³⁴ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Türkiye Özel Güvenlik Hizmetleri Meclisi Sektör Raporu**, 2014, s.8

¹³⁵ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Türkiye Özel Güvenlik Hizmetleri Meclisi Sektör Raporu**, 2014, s.9

Tablo 4: Jandarma Bölgesinde Görev Yapan Özel Güvenlik Personelinin Yıllara Göre Dağılımı

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kapanan	Emniyet Genel Müdürlüğüne Devredilen	Genel Toplam
Faaliyet İzin Belgesi Verilen Şirket Sayısı		3	8	3	6	2	4	1	1	1	0	2	23	4
Faaliyet İzin Belgesi Verilen Eğitim Kurumu Sayısı			2	2	2	1	1			0	0		6	2
Özel Güvenlik İzni Alan Yer Sayısı	163	986	1.788	1.780	2.141	1.761	1.270	1.103	2.633	880	124	2348	3890	8391
Sertifika Alan Kişi Sayısı	663	176	1864	3597	3702	3361	423	292	300	0	0		11319	3059
Kimlik Alan ÖGG Sayısı	1.248	3501	13269	17350	16671	22585	13996	9550	9573	10323	1828			119898
Tahsis Edilen ÖGG Kadrosu	2.173	6.865	9550	11697	14374	10621	9106	9084	11467	7.115	801		19104	73749
Mevcut ÖGG Sayısı	1.394	4.774	5870	7803	8709	6309	5519	5240	5311	12854	431		18400	45814
Alarm Merkezi Sayısı	0	0	0	1	1	0	0	1		1	0		2	2

2016 yılı itibariyle ise; özel güvenlik izni alan yer sayısı 70.072'yi, özel güvenlik görevlisi sayısı 251.602'yi, alarm izleme merkezi sayısı 339'u bulmuştur.

Rakamlar incelendiğinde özel güvenlik görevlisi sayısının polis memuru sayısını geçtiği görülmektedir. Dünyada da bizdekine benzer bir artış trendi bulunmaktadır. Son 20-30 yılda özel güvenlik görevlisi sayısında %200'lere varan oranlarda artış gerçekleşmiştir. Şu anda dünyada yaklaşık 20 milyona yakın özel güvenlik görevlisi bulunmaktadır¹³⁶.

1.1. 2495 Sayılı Eski Kanun Dönemi

Türkiye’ de özel güvenlik alanındaki ilk düzenleme, 22.07.1981 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 24.07.1981 tarihli 17410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2495 Sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun’dur¹³⁷.

2495 sayılı Kanun’un esas ve öncelikli amacı kamu kurumlarının korunmasını sağlamaktır. Kanunun amaç kısmında:

“Milli ekonomiye veya Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan, kısmen veya tamamen yıkılmaları, hasara uğratılmaları veya geçici bir zaman için dahi olsa çalışmadan alıkonulmaları, ülke güvenliği, ülke ekonomisi veya toplum hayatı bakımından olumsuz neticeler yaratacak, kamuya veya özel kişilere ait kurum ve kuruluşların sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma, yıkma burada bulunanları zorla işten alıkoyma, sağlıklarının ve vücut bütünlüklerinin tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve güvenliklerinin sağlanması, yurt dışına giriş çıkış yapılan yerlerde giriş ve çıkışa yarayan belgelerin kontrolü ile giriş çıkış işlemlerinin yapılması, aranan ve giriş çıkışı yasaklananların resmi güvenlik görevlilerine tesliminin sağlanmasıdır.”

ibareleri yer almaktaydı. Bu kanunu değerlendirdiğimizde, korunmak istenen yerlerin ülke güvenliği açısından stratejik öneme sahip olan yerler olduğunu

¹³⁶ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Türkiye Özel Güvenlik Hizmetleri Meclisi Sektör Raporu**, 2014, s.1

¹³⁷ Bakkal, **a.g.e.**, s.28

görmekteyiz¹³⁸. Bu anlamda kanunun günümüzdeki özel güvenlik mevzuatı ve yapısına oranla daha sınırlı bir uygulama alanına sahip olduğu yorumunu yapabiliriz.

Kanunun 2. maddesinde bu yasa dahilinde korunacak yerler sıralanmıştır. 2.madde:

“Bu Kanun hükümlerine göre korunacak ve güvenlikleri sağlanacak yerler; 1 inci maddede belirtilen özellikleri taşıyan milli eğitim ve öğretim ve ekonomi ile Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan baraj, enerji santralleri, rafineri, enerji nakil hatları, akaryakıt nakil, depolama, yükleme tesisleri ve benzeri yerlerde, sivil trafiğe açık Devlet eliyle işletilen hava meydanları ve limanlar, tarihi eserler, ören yerleri, sitler, açık ve kapalı müzeler, sanayi ve ticari ve turistik tesislerdir.” şeklindedir.

Madde incelendiğinde korunacak yer olarak seçilen alanların ekonomik değeri yüksek işletmeler olduğu görülmektedir. Zaten kanunun çıkarılma gerekçesinde de ekonomik hayatın aksamasının önüne geçme amacı bulunmaktadır.

Bu kanun kapsamında 2000 yılı itibariyle çalışan sayısı 100.000 kişiyi bulmuştur. Bunlardan 15.000 kişi bankalarda görev yaparken geri kalan 85.000 kişi ise kamu kuruluşlarında çalışmaktadır¹³⁹. 18.09.1981 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı ile 42 bankaya özel güvenlik teşkilatı kurma hakkı verilmiştir¹⁴⁰.

2495 sayılı “Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun” un 5188 sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun” dan en büyük farklardan biri şirketleşmeye ilişkin tutumudur. 2495 sayılı Kanun döneminde özel güvenlik alanında bir şirket kurulmasına izin

¹³⁸ A. İbrahim Çetin, **Türkiyede Özel Güvenlik Hizmetlerinin Yapısı ve Sorunları**, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2007, s.18

¹³⁹ Özcan Karaman, Kazım Seyhan, “ **Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri**”, Polis Bilimleri Dergisi Cilt:3, s.155

¹⁴⁰ Mustafa Sönmez, **Türkiye Ekonomisinde Bunalım, 12 Eylül ve sonrasında ekonomi politikası**, 1986, s.269

verilmemektedir (Teorik anlamda kural böyle konulmuş olsa da pratik anlamda birçok şirket bu hizmeti vermekteydi.). Ancak şirketler başka bir faaliyet alanında kurularak özel güvenlik hizmeti vermekteydiler. Kendilerinden özel güvenlik hizmeti talep edildiğinde, bunu ticari bir iş olarak müşterilerine sunuyorlardı. 5188 sayılı Kanun ile bu teori ile pratik düzen arasındaki farklılık ortadan kalkmıştır.

1.2. 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Dönemi

2495 sayılı Kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış, ancak piyasanın ve kamu hizmetinin dönüşen taleplerini karşılama konusunda belli bir aşamadan sonra yetersiz hale gelmiştir. Bu sebepten dolayı 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı Özel Güvenlik Teşkilatları Hakkında Kanun ile özel güvenlik kavramı sektörün ve kamunun ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir şekilde yeniden dizayn edilmiştir. Bir önceki kanunda oldukça sınırlı bir şekilde yer alan personelin eğitimi, özel güvenlik görevlilerinin yetkileri gibi konulardaki muğlaklık mevcut kanun ile giderilmeye çalışılmıştır.

Kanuna ilişkin genel bir değerlendirme yapacak olursak; 5188 sayılı Kanun ile özel güvenlik görevlilerine kolluğa ilişkin yetkiler tanındığını ve bu yetkiler dâhilinde gerçekleştirdikleri faaliyetlerin de kolluk faaliyeti olduğunu söyleyebiliriz. Kanunda tanımlanan bazı yetkilere bakıldığında, her vatandaşın sahip olduğu bazı hakların özel güvenlik görevlilerine de tanındığı görülmektedir. Ancak özel güvenlik görevlileri kanunda kendilerine tanımlanmış olan yetkileri kullanmakla yükümlü tutulmuşlardır. Esas itibarıyla bir kolluk faaliyeti icra etmelerinden, kamu düzeninin tesis edilmesini sağlamakla yükümlü olmalarından dolayı herkes tarafından sahip olunan ancak kullanılmadığında bir sorumluluk doğurmayan bu yetkilerin kullanımı onlar için zorunludur.

Zaten 5188 sayılı Kanun'da da belirtildiği ve daha önce de söylediğimiz üzere özel güvenlik faaliyetleri kamu düzenini tamamlayıcı niteliktedir. Özel güvenlik görevlileri temel hakların sağlanması ve kamu özgürlüklerinin hayata geçirilmesi

noktasında yetkilidirler. Bu alanda alınması gereken özel güvenlik tedbirlerini almakla yükümlüdürler¹⁴¹.

5188 sayılı Kanun'un gerekçesinde:

“Özel güvenlik hizmetlerini düzenleyen 22.7.1981 tarih ve 2945 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun yetersiz kalmıştır. Söz konusu Kanunun bireylerin özel korunması ile ilgili düzenlemeler içermemesi, Kanunda sayılanlar dışındaki kurum ve kuruluşların özel güvenlik teşkilatı kuramaması, Kanun kapsamına alınan kurum ve kuruluşların ise özel güvenlik teşkilatını kurmalarının zorunlu olması, bu zorunluluğa uymayanların yaptırımlara maruz kalması nedeniyle uygulamada sıkıntı yaratmıştır.

Kanun kapsamına girmediği halde, ortaya çıkan ihtiyaç nedeniyle birçok kurum ve kuruluş, özel güvenliğini bir şekilde sağlamaya başlamıştır. Piyasada ortaya çıkan talebi karşılamak üzere bir çok şirket izinsiz ve denetimsiz olarak özel güvenlik hizmeti vermeye başlamıştır.

Kamunun can ve mal güvenliğini sağlamak esasen devletin en önemli görevlerinden biridir. Öbür taraftan kişilerin canını ve malını koruma hakkı vardır. Devletçe sağlanan genel güvenliğe ek olarak, canını ve malını ayrıca korumak isteyenlere bu imkânın sağlanması gerekir.

Bu anlayış içinde hazırlanan teklifin ana esasları aşağıda özetlenmiştir.

Özel ve tüzel kişilerin sadece kendilerini, taşınır ve taşınmaz mallarını korumak üzere istihdam edecekleri silahsız kişiler için bu Kanuna göre izin alma mecburiyeti yoktur.

Özel güvenliğin sağlanması hukuk devleti anlayışına uygun olarak, kişi ve kuruluşların serbest iradelerine bırakılmaktadır.

Kendilerine özel güvenlik izni verilenlere, bu hizmeti sağlamak üzere, özel güvenlik personeli istihdam etme, özel güvenlik birimi kurma veya hizmeti özel güvenlik şirketlerine gördürme seçeneği tanınmaktadır.

¹⁴¹ Çalışkan, a.g.e., s.7

Özel sektör kuruluşlarına devletin izni ve denetimi altında özel güvenlik hizmeti ile özel güvenlik eğitimi verme imkânı sağlanmaktadır.

Bu alanda istihdam edilecek personel özel güvenlik eğitimi alacaktır.

Toplantı, konser, tören gibi geçici süreli organizasyonlar ile para ve değerli eşya nakli gibi hususlarda özel güvenlik hizmetinden yararlanma imkânı sağlanmaktadır.

Özel koruma ve güvenlik görevlilerinin üçüncü kişilere karşı verecekleri zararların tazmini amacıyla özel güvenlik sorumluluk sigortası zorunlu hale getirilmektedir.

Özel koruma ve güvenlik hizmetlerini özel kuruluşların da yerine getirmesine imkân sağlanırken, izinsiz faaliyetler ile Kanunda belirlenen kurallara aykırı davranışlar için ağır cezalar öngörülmektedir.

Kısaca, Kanun Teklifi ile koruma ve özel güvenlik hizmetlerinin çağdaş ihtiyaçlara ve gelişmelere uygun olarak, devletin izni ve denetimi altında etkin ve demokratik bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır¹⁴².” ifadelerine yer verilmiştir.

Kanun'un gerekçesinde; piyasanın özel güvenliğe ilişkin talebine vurgu yapılmıştır. Devletçe sunulan güvenliğin yanında, özel kişilerin ek güvenlik isteğinde bulduklarından bahsedilmiştir. Ayrıca şirketlerin izinsiz ve denetimsiz bir şekilde özel güvenlik hizmeti vermelerinin önlenmek istenmesi de bir başka amaç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut teklife ilişkin İçişleri Komisyonu raporunda şu ifadelere yer verilmiştir¹⁴³:

“... Kanun Teklifi ise "özel güvenlik" konusuna 2495 sayılı Kanundan farklı bir yaklaşım getirmektedir. Teklifte özel güvenlik ile kamu güvenliği arasında ayırım yapılmakta ve özel güvenlik özel alana bırakılmakta ya da özelleştirilmektedir. Özel koruma isteyen özel kişilerin korunması bu kişilerin talebine bağlı hale getirilmekte ve Devlet, buralarda, tehlikeli suç örgütleri oluşmaması için kullanılacak personel ve silahların sadece üst sınırını belirlemektedir. Devlet gerektiğinde özel güvenlik kuruluşlarından da

¹⁴² TBMM Tutanak Dergisi, 22.Dönem 2. Yasama Yılı, sayı:467

¹⁴³ TBMM Tutanak Dergisi, İçişleri Komisyon Raporu 22.Dönem 2. Yasama Yılı, sayı:467

hizmet satın alabilmekte ve kamu kurumları, kamu güvenliğini tehlikeye atmayacak biçimde, özel güvenlik hizmeti satın alarak hizmet maliyetini düşürebilmektedirler. Kamu, "özel güvenlik" konusunu, özel güvenliğin özünde bir hizmet olması nedeniyle piyasaya bırakmakta ve hizmet talebi ile hizmet arzı piyasada serbest rekabet koşullarında karşılaşmaktadır. Ancak özel güvenliğin "güvenlik" boyutunun da bulunması nedeniyle, özel güvenlik şirketleri, Devlet tarafından titizlikle denetlenmekte ve yasa dışılıklar önlenmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede, çıkarılacak kanuna aykırı davranılması halinde, işlenen suçun ağırlığına göre idari ve adli cezalar öngörülmekte; zarar gören kişilerin zararlarının karşılanması için özel güvenlik şirketlerine sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmektedir. Özel güvenlik şirketlerinde çalışacak olanlar için çeşitli yükümlülükler getirilmekte ve bu görevlilerin eğitime tabi tutulmaları zorunlu kılınmaktadır. Özel güvenlik şirketi kurucusu ve yöneticisi olacaklarda sadece hizmetin özelliğinin gerektirdiği nitelikler aranmakta, belirli mesleki gruplara ayrıcalık tanınması uygulamasından vazgeçilmektedir. Yabancı sermayeyi sınırlayan hükümler kaldırılmakta ve bu konuda, sadece, genel ilke olan mütekabiliyet ilkesine yer verilmektedir.

Komisyonumuzda, Alt Komisyon raporunun tümü üzerinde yapılan görüşmeler sırasında, kamu güvenliği konusunun özelleştirilemeyecek kadar önemli olduğu, güvenliğin özelleştirilmesiyle kamu düzeninin ciddi biçimde tehlikeye girebileceği, bu nedenle yapılacak düzenlemelerde son derece hassas davranılması gerektiği belirtilmiştir. Cevaben yapılan açıklamalarda, kamunun genel güvenliğinin Devlet tarafından sağlanmakta olduğu ve yapılan düzenlemelerde bu konuda bir değişikliğe gidilmediği belirtilmiştir. Alt Komisyon metninde kabul edilmiş olan düzenlemeler, Devletin sunduğu genel güvenlik hizmetine ek güvenlik hizmetleridir. Özel kişi ve kurumlar Devlet tarafından sağlanan genel güvenlik hizmetinin yanında, özel olarak korunmak istediklerinde özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın alarak korunabileceklerdir. Böylece, Devletin sunmuş olduğu genel güvenlik hizmetinin yerine getirilmesi de kolaylaşmış olacaktır. Ayrıca günümüzde çeşitli adlar altında şirketler, yasa dışı olarak güvenlik hizmeti sunmakta ve denetim olmadığından istenmeyen sonuçlar doğabilmektedir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeyle fiili olarak var olan bir etkinlik Devletin kontrolüne alınmış olacaktır.”

Komisyon raporunda “kamu güvenliği” konusunun özelleştirilemeyecek kadar önemli bir konu olduğuna dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”un kamu güvenliğini özelleştirmediği, devletin sunduğu güvenliğe ek bir güvenlik hizmeti olduğu vurgulanmıştır. Özel güvenlik

şirketlerinin sunduğu ek güvenlik hizmeti sayesinde kamu güvenliğinin daha kolay sağlanacağı da belirtilmiştir. Ayrıca devletin bu alandaki denetiminin kanunla birlikte daha etkili olacağı raporda bahsedilen bir başka husustur.

Bahsi geçen Kanun'a ilişkin, alt komisyon raporunda¹⁴⁴ ise;

“Kanun Teklifi ise “özel güvenlik” konusuna 2495 sayılı Kanundan farklı bir yaklaşım getirmektedir. Teklifte özel güvenlik ile kamu güvenliği arasında ayırım yapılmakta ve özel güvenlik özel alana bırakılmakta ya da özelleştirilmektedir. Özel koruma isteyen özel kişilerin, korunması bu kişilerin talebine bağlı hale getirilmekte ve kamu, buralarda tehlikeli suç örgütleri oluşmaması için kullanılacak personel ve silahların sadece üst sınırını belirlemektedir. Kamunun talebi halinde özel güvenlik kuruluşlarından hizmet satın alınabilmekte ve kamu kurumları, kamu güvenliğini tehlikeye atmayacak biçimde özel güvenlik hizmeti satın alarak hizmet maliyetini düşürebilmektedir. Kamu, özel güvenlik konusunu özel güvenliğin özünde bir hizmet olması anlamında piyasaya bırakmakta ve hizmet talebi ile hizmet arzı piyasada serbest rekabet koşullarında karşılaşmaktadır. Ancak özel güvenliğin güvenlik boyutunun olması nedeniyle, özel güvenlik şirketleri, devlet tarafından titizlikle denetlenmekte ve yasa dışı uygulamalar önlenmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede çıkarılacak kanuna aykırı davranılması halinde işlenen suça göre idarî ve adlî cezalar öngörülmekte, zarar gören kişilerin zararlarının karşılanması için özel güvenlik şirketlerine sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmektedir. Özel güvenlik şirketlerinde çalışacak olanlar için çeşitli kurallar getirilmekte ve bu görevlilerin eğitime tâbi tutulmaları zorunlu hale getirilmektedir. Özel güvenlik şirketi kurucusu ve yöneticisi olacaklarda sadece hizmetin özelliğinin gerektirdiği nitelikler aranmakta, belirli meslekî gruplara ayrıcalık tanınması uygulanmasından vazgeçilmektedir. Yabancı sermayeyi sınırlayan hükümler kaldırılmakta ve bu konuda mütekabiliyet ilkesi dışında bir sınırlama bırakılmamaktadır.” ifadeleri yer almaktadır.

Komisyon raporlarından da anlaşılacağı üzere kanunla birlikte iç güvenlik hizmetlerinin tümüyle özele devredilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Kamu güvenliğinin tamamıyla özele devredilemeyecek bir nitelik taşıdığı rapordaki özel olarak belirtilmiştir. Özel güvenliğin kamunun sağladığı güvenliğe ek mahiyetinde olduğu vurgulanmıştır. Bu hizmeti satın almanın da kişilerin

¹⁴⁴ TBMM Tutanak Dergisi, Alt Komisyon Raporu 22.Dönem 2. Yasama Yılı, sayı:467

talebine bağılı olduğu ve özel güvenlik sayesinde kamu güvenliğinin sağlanmasının kolaylaşacağına dikkat çekilmiştir. Ayrıca personelin eğitimi, alanda çalışacak olanların taşınması gereken asgari şartlar, denetim konularının kanunla düzenlenmesi sayesinde, hizmetin eskiye oranla çok daha verimli yerine getirileceği ve sektördeki devlet kontrolünün de kolaylaşacağı raporlarda belirtilen bir başka husustur.

2. TÜRKİYE’DE ÖZEL GÜVENLİK SİSTEMİ

2.1. Özel Güvenlik Personelinin Hukuki Statüsü

Güvenlik kavramının kökeninin oldukça eskilere dayandığını, ancak bu kavramın zaman içinde çeşitli değişimlere uğradığını belirtmiştik. Bu değişim aynı zamanda özel güvenlik mesleğine olan bakışı da toplumun ve piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirmiş ve yeniden yapılandırmıştır. Dolayısıyla özel güvenlik sektörünün gelişimi ve büyümesi toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda gerçekleşmiştir. Bu süreç doğrultusunda özel güvenlik görevlilerinin hukuki statülerine yönelik gelişmeler ve değişiklikler de yaşanmıştır.

Özel güvenlik görevlileri; sınırları belirli bir alanda kendisine tanınan yetkiler çerçevesinde öncelikli olarak suç önleme faaliyeti ile görevli genel kolluk sorumluluğunda bulunan kimselerdir¹⁴⁵. Bu yetkiler dahilinde verilen hizmetin kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette olduğunu bir kez daha vurgulamak gerekir. Hizmetin tamamıyla bir devri söz konusu olmayıp; bütünlüycü, yardımcı bir nitelikte hizmet gerçekleştirilmektedir. Kanunda belirtilen bazı durumlarda genel kolluk kuvvetleri ile özel güvenlik personelinin birlikte hareket edip koordineli bir şekilde çalışmalarını dahi gerekebilmektedir¹⁴⁶.

¹⁴⁵ C. Gazi Uçkun, Asiye Yüksel ve Barış Demir, “**Özel Güvenlik Sektörünün Türkiye’deki Rolü ve Dünya’daki Konumu**”, Electronic Journal of Vocational Colleges, Aralık, 2012, s.24

¹⁴⁶ Karakurt ve Bal, **a.g.m.**, s.91

Özel güvenlik görevlilerinin istidam tipi, işe alım usulleri ya da kurumsal düzeydeki vazifeleri çeşitlilik gösterebilir. Kurumlar kendi bünyeleri içinde bir güvenlik kadrosu ihdas ederek, statü bağı kapsamında bir yöntem kullanabilecekleri gibi, bir sözleşme ilişkisi çerçevesinde de bu hizmeti satın alabilirler. İdare isterse, kamu görevlilerinin işe alımında izlediği genel yöntemleri takip ederek liyakate dayalı bir alım yapabileceği gibi, kamu görevlisi sıfatı taşımayan, sözleşmeli olarak veya bir taşeron yoluyla da bu ihtiyacını giderebilir. Statüleri farklı olmakla birlikte farklı tipteki bu personellerin hepsi güvenlik hizmetini vermektedir¹⁴⁷.

Konuya somut bir örnek verecek olursak; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin 17. maddesinde;

“Özel güvenlik hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşlarının kendi bünyesinde özel güvenlik birimi kurdurularak gördürülmesi halinde, 10/6/2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile 7/10/2004 tarihli ve 25606 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikteki usul ve esaslara uygun olarak belirlenecek kadrolar bu Yönetmelik hükümlerine göre ihdas edilir ve büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşları için bu Yönetmelikte tespit edilen norm kadro standartları toplamına eklenir.”

hükmü yer almaktadır¹⁴⁸. Hükümde de gördüğümüz üzere özel güvenlik görevlilerinin iş sözleşmesi olarak adlandırabileceğimiz şekilde istihdam edilmesi mümkündür. Bu sözleşmenin bir tarafı işverendir. İşin yürütülüş usul ve şartları bu sözleşme dahilinde gerçekleştirilir¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Derdiman, **a.g.e.**, s.93

¹⁴⁸ Metin Adıgüzel, **Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması**, Dış Denetim, Nisan-Mayıs–Haziran, 2011, s.237

¹⁴⁹ Derdiman, **a.g.e.**, s.93

5188 sayılı Kanun'un, 2495 sayılı Kanun'dan en önemli farklarından biri de bu istihdam tipinin yapısıdır. 2495 sayılı Kanun döneminde istihdam edilen güvenlik personellerinin statüsü ile 5188 sayılı Kanun dönemindeki personelin statüsü arasında büyük fark bulunmaktadır. 5188 sayılı Kanun ile birlikte istihdam edilen personel özel hukuk hükümlerine tabi işçilerden oluşmaktadır. Bir idare özel güvenlik personeli istihdam etmek istediğinde, ihaleyle bir özel güvenlik şirketinden bu hizmeti satın almaktadır.

Bu noktada şunu belirtmek gerekir; sözleşme ilişkisi çerçevesinde çalışan özel güvenlik görevlileri, kamu görevlisi statüsünde çalışan ve aynı hizmeti veren özel güvenlik görevlilerine oranla daha kısıtlı özlük haklarına sahiptir. Bu, yıl içerisinde kullanılacak yıllık izinlerden, mesai saatlerine kadar çok geniş bir skalada tezahür etmektedir. Bunun temel sebebi bir gruptakilerin İş Kanunu'na bağlı olarak çalışırken diğer gruptakilerin Devlet Memurları Kanunu'nun hükümlerine tabi olmasıdır.

Özellikle son yıllarda, kamu kurumları özel güvenlik görevlisi istihdamını kendi kadroları aracılığıyla gidermek yerine dışarıdan hizmet alımı şeklinde gerçekleştirmektedir. Bunun temel sebebi kamu görevliliğinin getirdiği güvenceleri dışlayarak sözleşme ilişkisinin avantajlarını kullanabilmektir. Ancak iş güvencesini ortadan kaldıracak şekilde hizmetin verilmeye başlanması o hizmetten alınan verimi kimi durumlarda azaltabilir. Bundan dolayı, bu istihdam tipi tercih edilirken konuya sadece iktisadi açıdan yaklaşmak diğer boyutlarını gözden kaçırmaya neden olacaktır. Taşeron vasıtasıyla çalıştırılan özel güvenlik görevlilerinin özlük hakları noktasında çeşitli iyileştirmelerin yapılmasının iş verimine sağlayacağı katkı göz önünde bulundurularak makro düzeyde bir istihdam politikası tercih edilmelidir¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Derdiman, a.g.m, s.42

5188 sayılı Kanun'un 23. madde hükümleri¹⁵¹ gereği, bir uyuşmazlık halinde özel güvenlik görevlilerine karşı işlenen suçların kamu görevlisine karşı işlenmiş gibi cezalandırılacakları belirtilmiştir. Ancak sadece bu maddeden çıkarım yaparak özel güvenlik görevlilerinin kamu görevlisi olarak nitelendirilmeleri mümkün değildir. Yalnızca yukarıdaki maddede belirtilen durumlar için kamu görevlisi olarak sayılırlar. Bunun dışındaki durumlarda sözleşme ilişkisi çerçevesinde çalışan ve özel hukuka tabi personel oldukları konusunda bir soru işareti bulunmamaktadır. Daha geniş bir yorum yapacak olursak, kolluk vazifesini yerine getirmesinden dolayı görevi esnasında çıkabilecek uyuşmazlıklardan dolayı kamu hukukunun uygulanma imkânı var iken bunun dışındaki tüm durumlarda özel hukuk hükümleri geçerlidir.

Özel güvenlik kamuya ait olmamakla birlikte yine de idari bir nitelik taşımaktadır¹⁵². Özel güvenlik personelinin ücreti bir özel kişi tarafından ödense de hizmetin verilmesine dair hususlarda kamu hukuku rejimine tabidirler. Burada kolluk faaliyetinin tümüyle devri söz konusu değildir. İdarenin denetim yetkisi ve sorumluluğu hizmetin kamu yararı doğrultusunda verilip verilmediğini tespit etmek için bulunmaktadır¹⁵³.

2.2. Özel Güvenlik Şirketleri ve Özel Güvenlik Görevlilerine İlişkin Şartlar

Özel güvenlik şirketleri kişilere, kamu kurumlarına veya özel kuruluşlara ilgili kanunda belirtilen hükümler uyarınca belli bir ücret karşılığında hizmet sunan tüzel kişiliklerdir. Bu alanda hizmet verecek bir şirketin öncelikle İçişleri Bakanlığından izin alması gerekmektedir. Ayrıca bu alanda faaliyetle bulunulabilmesi için “*şirket hisselerinin nama yazılı olması*”, “*faaliyet alanının*

¹⁵¹ ÖGHDK MADDE 23 : “*Özel güvenlik görevlileri, görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılır.*

Özel güvenlik görevlilerine karşı görevleri dolayısıyla suç işleyenler kamu görevlisine karşı suç işlemiş gibi cezalandırılır.”

¹⁵² İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.501

¹⁵³ Ceylan, **a.g.e.**, s.33

münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması” gerekmektedir¹⁵⁴. Yabancı kişilerin ve yabancı şirketlerin özel güvenlik özel güvenlik alanında hizmeti verebilmeleri ise mütakabiliyet esasına tabidir¹⁵⁵.

Özel güvenlik şirketlerinin faaliyet gösterirken dikkat edilecek hususlar İçişleri Bakanlığı tarafından 17.07.2012 tarihinde çıkartılan birleştirilmiş genelgede detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Firmaların izin alırken dikkat edecekleri hususlar aşağıdaki gibidir¹⁵⁶:

“a) İl Özel Güvenlik komisyonu; Yönetmeliğin 8’inci maddesinde belirtildiği üzere, Özel Güvenlik izni için yapılan yazılı talep üzerine, güvenliği sağlanacak yerin coğrafi konumu, metrekaresi olarak büyüklüğü, ekonomik ve stratejik önemi, Şehir merkezine ve en yakın genel kolluk birimine olan uzaklığı gibi özellikleri de göz önünde bulundurularak, Özel Güvenlik hizmetini yerine getirecek azami personel sayısına, gerektiğinde bulundurulacak veya taşınacak azami silah sayısına kişi ve kuruluşların talebini de dikkate alarak karar verecektir.

b) Kanununun 3 üncü maddesi ile kişi, kurum ve kuruluşlara Özel Güvenlik uygulamasını sona erdirmeye hakkı tanınmıştır. Özel mevzuatında aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde, uygulamanın sona erdirilmesi hususunda takdir hakkı ilgili kişi, kurum ve kuruluşa ait olup komisyonların ve valiliklerin Özel Güvenlik uygulamasının sürdürülmesinde ısrar etme yetkisi bulunmamaktadır.

c) Kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki Özel Güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesini teminen kişi, kurum ve kuruluşların koruma ve güvenlikleri Kanun kapsamında Özel Güvenlik görevlileri marifetiyle yerine getirilmektedir. Bu bağlamda mesire yeri, park, bahçe gibi yerler ile kamuya açık olmakla beraber özel günlerde, festival ve benzeri etkinliklerde özel ve tüzel kişilerce kiralanarak

¹⁵⁴ ÖGHDK MADDE 5- “Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığının iznine tâbidir. Faaliyet izni verilebilmesi için şirket hisselerinin nama yazılı olması ve faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur. Özel güvenlik şirketleri, şubelerini bir ay içinde Bakanlığa ve ilgili valiliğe yazılı olarak; hisse devirlerini bir ay içinde Bakanlığa bildirirler.

Yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesi mütakabiliyet esasına tâbidir.”

¹⁵⁵ Ahmet Aktaş ve Mevlüt Polat, **Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi**, Divan Yayınları, Ankara, 2009, s.64

¹⁵⁶ Ceylan, **a.g.e.**, s.99-100

kullanılan alanlar ile belediyelerce işgaliye ücreti alınan veya kuyumcular çarşısı gibi para ve emtianın yoğun olduğu yerler için yapılan Özel Güvenlik izni müracaatları olumlu değerlendirilebilecektir. Ancak cadde ve sokak gibi kamuya açık, her an herkesin gelip geçtiği, genel kolluğun gözetim ve denetiminde bulunan yerlere yetki karmaşasına mahal verilmemesi açısından Özel Güvenlik izni verilmeyecektir.

d) Yüzölçümü büyüklüğüne bakılmaksızın sınırları belli, etrafi çevrilmiş ya da tarihi, turistik, kültürel önemi itibariyle genel yerleşim yerlerinden ayrılmış ve farklılık arz eden yerler, talep olması halinde silahlı ya da silahsız Özel Güvenlik izni verilmek suretiyle Özel Güvenlik kapsamına alınabilecektir.

e) Dönemsel faaliyetleri kapsayan Özel Güvenlik izinlerinin takip eden yılları kapsayacak şekilde bir defada verilmesinde her hangi bir sakınca bulunmamaktadır. Örneğin, 2012 yılında ve sonraki yıllarda yapılacak olan herhangi bir müzik-film festivali, sergi, sezonluk ticari faaliyetler gibi organizasyonlar için ilk başvuru yılından geçerli olmak üzere talep eden kişi ya da kuruluş iptal müracaatında bulununcaya kadar Özel Güvenlik izni verilebilecektir”.

Özel güvenlik sektöründe yaşanan dönüşümün bir boyutunu da sistemin nüvesini oluşturan özel güvenlik elemanları ve şirket yöneticilerinin taşımaları gereken nitelikler oluşturmaktadır. 5188 sayılı Kanun ile birlikte bu alanda hukuksal meşruiyet sağlanarak kayıt dışı istihdam da önemli ölçüde azaltılmıştır¹⁵⁷. Kanunda yönetici olmak için gereken şartlar olarak; “4 yıllık herhangi bir yüksekokul mezunu olmak, T.C. vatandaşı olmak, sabıka ve kamu hakları açısından güvenlik görevlilerinden aranan şartları taşımak ve özel güvenlik temel eğitimini başarı ile tamamlamak” olarak sayılmıştır¹⁵⁸.

Özel güvenlik görevlilerinin işe alım sürecinde ise minimum yaş, sabıka kaydının olmaması gibi olağan unsurların yanında bazı özel niteliklerde aranmaktadır. Örneğin; sağlık sektöründeki rehabilitasyon merkezlerinde görev yapacak özel

¹⁵⁷ Zogo, a.g.e., s.77

¹⁵⁸ Çetin, a.g.e., s.42

güvenlik görevlilerine aşağıda sayılan genel şartlara ek olarak psikolojik profil değerlendirilmesi, uyuşturucu testi gibi ekstra koşullar konulmuştur¹⁵⁹.

5188 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre özel güvenlik görevlisi olabilmek için sayılan genel şartlar ise şunlardır:

a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.

b) Silahsız olarak görev yapacaklar için en az sekiz yıllık ilköğretim veya ortaokul; silahlı olarak görev yapacaklar için en az lise veya dengi okul mezunu olmak.

c) 18 yaşını doldurmuş olmak.

d) Taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsa bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, emniyeti suiistimal, sahtecilik, hileli iflas veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, laf atma, sarkıntılık, ırza tasallut, ırza geçme, kız, kadın veya çocuk kaçırma ve alıkoyma, fuhşa teşvik, fuhuş için aracılık, uyuşturucu madde kullanma, uyuşturucu madde kaçakçılığı suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak.

e) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

f) Görevin yapılmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı ile özürlü bulunmamak

g) ÖGHK 14 üncü maddesinde belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla tamamlamış olmak.”

Özel güvenlik görevlilerinin temel eğitimlerini tamamlamadan görevlerine başlayabilmeleri mümkün değildir. Bahsi geçen temel eğitim ülkemizde 90 saattir. Avrupa'daki bazı ülkelerde ise şu şekildedir¹⁶⁰ :

¹⁵⁹ Hakan Çora, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Özel Güvenlik Hizmetleri Yapısı ve Uyum Sorunları**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s.62

¹⁶⁰ <http://www.milliyet.com.tr/dunyada-ve-turkiye-de-ozel/gundem/ydetay/2040583/default.htm>

Tablo 5: Özel Güvenlik Personeli Eğitim Süreleri

ÜLKE	EĞİTİM SÜRESİ
Romanya	360 saat
Macaristan	320 saat
İspanya	180 saat
Belçika	127 saat
Fransa	70 saat
Almanya	40 saat
İngiltere	20,5 saat

Farklı nitelikler gerektiren bazı görevleri ifa edebilmek için temel eğitim süresine ek eğitim alınması gerekmektedir. Örneğin; silahlı olarak görev yapacak bir özel güvenlik görevlisinin 120 saatlik bir eğitimden geçmesi gerekmektedir. Bu süre silah kullanmayan bir özel güvenlik görevlisinin alması gereken temel eğitim süresinden daha fazladır¹⁶¹.

2.3. Sorumluluk Hukuku Açısından Özel Güvenlik

Sorumluluk kavramı ile bir kişinin sebebiyet verdiği vakalardan dolayı hesap verme hükümlülüğü anlatılmaktadır. Hukuki açıdan sorumluluk kavramı, bir kişinin hukuka aykırı eylem ve işlemleri sebebiyle başka bir kişi veya kurum üzerinde meydana getirdiği zararı tazmin etmekle yükümlü olmasıdır. Bir hukuka aykırılık ve kusur söz konusu ise mutlaka tazmin edilmelidir¹⁶².

Sorumluluk kavramı sayesinde kanuna aykırı fiilden dolayı zarar gören kişi zarar verenin mamelekine el koyma hakkını kazanır. Burada amaç bozulan ekonomik dengenin yeniden sağlanabilmesidir. Çünkü hukuka aykırı bir fiille oluşan zarar

¹⁶¹ Bakkal, a.g.e., s.49

¹⁶² E. Ethem Atay, Hasan Odabaşı ve H. Tahsin Gökcan, **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Ankara 2003, s.29

karşısında gerekli yaptırımların uygulanması hukuk düzeninin sağlanması için olmazsa olmazlardandır. Bu bağlamda sorumluluk kavramı zararın giderilmesi adına yapılması gereken yaptırımları da içeren bir niteliktedir¹⁶³.

İdarenin yerine getirdiği hizmetlerdeki artış, kişilerin bu faaliyetlerden zarar görme olasılığını da artırmıştır. İdarenin eylemlerinden kaynaklanan zararlarda iki tip sorumluluk karşımıza çıkabilir. Bunlar kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk durumlarıdır. Bir hizmetin geç işlemesi, hiç işlememesi veya kötü işlemesi idare hukuku literatüründe hizmet kusuru (kusurlu sorumluluk) olarak kabul edilmektedir¹⁶⁴.

Burada hizmetin kötü örgütlenmesinden kaynaklı bir kusur bulunmaktadır. İdare bunu tazmin etmekle yükümlüdür¹⁶⁵. Bir kamu hizmetinin düzenlenmesinden, işleyişinden veya kuruluşundan kaynaklanan herhangi bir aksaklıkta kusur olarak kabul edilebilir.

Bazı kamu hizmetleri ise yapısı gereği tehlikeli olarak kabul edilmektedir. Bu hizmetlerden dolayı oluşacak zararların karşılanmasında idarenin bir kusuru olmasa dahi tazmin yükümlülüğünün olduğu kabul edilir¹⁶⁶. Buna da kusursuz sorumluluk adı verilmektedir.

¹⁶³ Orhan Çıldıroğlu, **İdarenin Sorumluluğunun Anayasal Temelleri**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.5

¹⁶⁴ Günday, **a.g.e.**, s.320

¹⁶⁵ Kamu hizmetine tamamen yabancılaşmış kusurlarda ise idarenin sorumluluğuna başvurulmaz. Bir başka ifadeyle bir kamu görevlisinin kin, garez veya husumet güderek bir eylemde bulunması hizmete yabancılaşmış kusur olarak kabul edilmektedir.

¹⁶⁶ Kusursuz sorumluluk başlığı altındaki tehlike ilkesi; idarenin tehlikeli faaliyetleri, mesleki risk ve sosyal risk olmak üzere 3 alt başlıkta incelenir. İdarenin doğası gereği tehlikeli bir faaliyetinden dolayı bir zarar oluşabilir. Bu zararda idarenin bir kusuru olmasa dahi tazmin yükümlülüğü bulunmaktadır. İlliyet bağının kurulması tazmin sorumluluğu için yeterlidir. Mesleki risk ilkesinde kamuya ait bazı işlerin ciddi tehlike içerdiği kabul edilir (bomba imha uzmanları gibi). Bu işlerin icrasından dolayı oluşacak zararlar idarenin kusuru olmasa bile tazmin yükümlülüğü kapsamındadır(illiyet bağı kurulmak şartı ile). Sosyal risk ilkesinde ise, terör faaliyetlerden dolayı oluşan zararların idarenin sorumluluğu kapsamında karşılanması anlaşılır. Bu ilkede illiyet bağı dahi aranmaz.

“Hukuk devleti” ilkesinin tam anlamıyla hayata geçirilebilmesi için bulunması gereken unsurların başında idarenin sorumluluğu gelmektedir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri bir hizmetin verilmesi sırasında birey ve topluluklar üzerinde oluşan zararları tazmin etmekle yükümlüdürler. Bu modern anlamdaki devlet kavramının da öncelikli unsurlarından biridir. Türk İdare Hukuku’nda sorumluluk kavramının kimi durumlarda “kusur” unsuru dahi aranmadan uygulanabilmesinin nedeni de budur. Bir başka ifadeyle devlet bazı istisnai durumlarda dolaylı yoldan ve kusuru olmadan vatandaşlar üzerinde zarar oluştursa dahi bunları tazmin etmekle yükümlü kılınmıştır¹⁶⁷.

Bu noktada belirginleştirilmesi gereken bir diğer hususta devletin sorumluluğu-idarenin sorumluluğu kavramıdır. Devlet dediğimiz yapı; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının hepsini içermektedir. İdare kavramı ise yürütmeye ilişkin bir kavramdır. Dolayısıyla, devlet faaliyetlerinden dolayı meydana gelen tüm zararların idareden kaynaklandığı söylenemez. Yasama ve yargıya ilişkin işlemler, idari işlem ve eylemlerden farklı niteliğe sahip olduğu için sorumluluk kavramının işleyişi de farklı kurallara tabidir¹⁶⁸. İdarenin sorumluluğu kavramı ile sadece idari fonksiyona¹⁶⁹ ilişkin işlemler anlaşılmalıdır.

İdare hukukundaki sorumluluk kavramı özel hukuka göre farklı özellikler içerir. Zararın giderilmesi adına açılan davaların kişiye değil kuruma açılması bu farklılıklardan biridir. Kamu hizmetinin verilmesi sırasında meydana gelen zararlarda dava idareye açılır. Şayet; dava sonucunda mahkeme tarafından

Kusursuz sorumluluk başlığı altındaki diğer ilke, kamu külfetleri karşısındaki eşitlik ilkesidir. İdarenin kamunun genel yararına bir kamu hizmetinden dolayı zarar gören kişilerin mevcut zararlarının karşılanmasını esas alır. Bu ilke de idarenin bir kusuru olmasa dahi tazmin sorumluluğu bulunmaktadır.

¹⁶⁷ Emin Memiş, **Türkiye’de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s.385

¹⁶⁸ Yasin Karababa, **Türk Hukukunda İdare Ajanının Hukuki Sorumluluğu**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s.9

¹⁶⁹ İdari fonksiyon sadece yürütmeye ilişkin değildir. Yasama ve yargı fonksiyonunda bulunan birimlerin de idari fonksiyon kapsamında değerlendirilebilecek işlemleri olabilir. Bu tip işlemler de idari fonksiyon kapsamında değerlendirilir.

idarenin kusuru olduğu tespit edilirse, tazmin yükümlülüğü idare tarafından yerine getirilir. Ancak idarenin de kusuru oranında kamu görevlisine rücu etme yetkisi bulunmaktadır. Bu kural dayanağını 1982 Anayasası'nın 129/5 hükmü¹⁷⁰ ve Devlet Memurları Kanunu'nun 13.maddesinden¹⁷¹ almaktadır. Özellikle hizmet kusurunun anonim nitelikte olmasından dolayı hizmet kusurundan kaynaklı davaların idareye açılması ve zararın idare tarafından tazmin edilmesi olağandır. Bu da idare hukukunu özel hukuktan farklılaştıran bir başka göstergedir¹⁷².

İdare hukukunda idarenin kusurlu kabul edilebilmesi için eski tarihlerde mutlaka ağır bir kusurun varlığı aranmaktaydı. Kolluk faaliyetlerinde ve buna benzer nitelikteki zorluk bulunan bazı alanlarda basit kusurun varlığı yeterli görülüyordu. Ancak süreç içerisinde özel hukuktakine benzer bir nitelikte, hafif bir kusurun varlığı halinde dahi idarenin sorumluluğu yoluna gidilebilmektedir¹⁷³. Bu anlayışın değişmesinde, devletin asli görevinin bireylerin hak ve özgürlüklerini sağlamak olduğu gerçeğinin ön plana çıkması da yatmaktadır. Bireylerin devletin bekası için var oldukları anlayışı değişmiştir.

İdari faaliyetlerin özel kişilere gördürülmesi ile birlikte hizmetin verilmesinden dolayı ortaya çıkan zararın kim tarafından giderileceği hususu da sorumluluk hukukunu ilgilendiren bir başka alandır. İdarenin tüm kamu hizmetlerini bizzat kendisi yerine getirirken, oluşacak zararlardan dolayı kamu hukuku ilkelerinin uygulanacağı ve idari yargının görevli olacağı noktasında bir kuşku

¹⁷⁰ ANAYASA MADDE 129/5: “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.”

¹⁷¹ DMK MADDE 13: “Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.”

¹⁷² Sever, a.g.e., s.164

¹⁷³ Kemal Gözler, “İdarenin Sorumluluğu”, Aktaran: Şerife Yıldız Akgül, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.215

bulunmamaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından da verilmeye başlanmasıyla birlikte bunlar tarafından verilen hizmetlerden kaynaklı uyuşmazlıklarda hangi hukuk düzeninin yetkili olacağı bir tartışma konusu olarak su yüzüne çıkmıştır. Özel kişi tarafından verilen kamu hizmetinin birçok alanında hizmetten yararlananlar ile özel kişi arasında uyuşmazlık çıkabilir.

İdare ile özel şirket arasındaki sözleşme ilişkisi çerçevesinde çıkan akçal nitelikteki uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak adli yargı gösterilebilir¹⁷⁴. Ancak uyuşmazlığın konusu kamu hizmeti ise burada idari yargının görevli olması gerekmektedir. Kim tarafından verildiğine bakılmaksızın kullanıcıların yararlanmakta olduğu bir kamu hizmetinden dolayı özel kişi aleyhinde açacakları davalarda idari yargı düzeninin görevli olması gerekmektedir. Çünkü hizmetin özel kişi tarafından verilmesi onun kamu hizmeti olduğu gerçeğini ortadan kaldırmayacaktır¹⁷⁵.

5188 sayılı Kanun ile özel güvenlik şirketlerine zorunlu meslek sigortası şartı getirilmiştir. Kanunun “Özel güvenlik mali sorumluluk sigortası” başlıklı maddesinde:

“Özel hukuk tüzel kişileri ve özel güvenlik şirketleri, istihdam ettikleri özel güvenlik görevlilerinin üçüncü kişilere verecekleri zararların tazmini amacıyla özel güvenlik malî sorumluluk sigortası yaptırmak zorundadır. Özel güvenlik malî sorumluluk sigortasına ilişkin esas ve usuller Hazine Müsteşarlığınca belirlenir.

Bu maddede öngörülen özel güvenlik malî sorumluluk sigortası, Türkiye’de ilgili branşta çalışmaya yetkili olan sigorta şirketleri tarafından yapılır. Bu sigorta şirketleri özel güvenlik malî sorumluluk

¹⁷⁴ Benzer mantık kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar için de geçerlidir. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü için sözleşmeye milletlerarası tahkim şartı konulabilir. Anayasanın 125/1 hükmü ; “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. (Ek cümleler: 13/8/1999- 4446/2 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.” Ancak hizmetten yararlananlar ile hizmeti veren özel kişi arasındaki uyuşmazlıklar için tahkim şartı öngörülmemiş ise çözüm merci idari yargıdır.

¹⁷⁵ Sever, a.g.e., s.165-166

sigortasını yapmakla yükümlüdürler. Bu yükümlülüğe uymayan sigorta şirketlerine Hazine Müsteşarlığınca sekizbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.” hükümleri yer almaktadır.

Bu maddeyle özel güvenlik görevlilerinin 3.kişilere verdiği zararların bu sigorta kapsamında karşılanması hedeflenmiştir. Ancak idarenin denetim ve gözetimi altında yapılan özel güvenlik hizmetlerinden dolayı oluşacak zararlardan idarenin sorumlu tutulamayacağını söylemek yanlış olacaktır. Çünkü idarenin denetiminde, gözetiminde ve emrinde hizmet veren bir özel güvenlik görevlisinin kolluk faaliyeti kapsamında yol açtığı zararlar idareyi bağlayıcı niteliktedir. Özel bir kişinin bu zararı meydana getirmesi idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

2.4. Özel Güvenlik Görevlilerinin Hakları

Özel kişilerin kamusal bir faaliyeti yürütmelerinden dolayı 3.kişilere verdikleri zararlarda idarenin sorumluluğunun ortadan kalkmadığını söylemiştik. Hizmetin asli sorumlusu olan idare, hizmeti özel kişiye gördürse bile denetim ve gözetim yükümlülüğü ortadan kalkmaz. Bu bağlamda özel güvenlik görevlilerinin yetkileri ve hakları kanunda ve kanun altı düzenlemelerde belirtilenlerle sınırlıdır¹⁷⁶. Genişletici yoruma tabi tutulamaz.

5188 sayılı Kanun'da özel güvenlik görevlilerinin dernek vakıf ve sendika kurabilecekleri belirtilmiş olup herhangi bir siyasi partiye üye olmalarına engel teşkil edebilecek bir kısıtlamaya da yer verilmemiştir¹⁷⁷. Ancak, 5188 sayılı Kanun'da 16-20.maddeler arasında bazı yasaklarda sayılmıştır. Bunlar greve katılma yasağı, başka işte çalıştırma yasağı ve lokavt yasağıdır.

Herhangi bir kamu kuruluşunun güvenlik kadrosunda görev yapan bir özel güvenlik görevlisinin yaralanma, sakat kalma veya ölümü durumunda toplu iş sözleşmesi veya 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında

¹⁷⁶ Sever, a.g.e., s.168-169

¹⁷⁷ Ali Şafak, “**Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları**”, Özel Güvenlik Temel Eğitim Kitabı 2, Edit: Aytekin Geleri, Ankara, 2005, s.120

Kanun hükümleri uyarınca işlem yapılır. Şayet İş Kanunu'na tabi olarak görev yapıyor ise iş sözleşmesi veya İş Kanunu hükümleri uygulanır¹⁷⁸.

Özel güvenlik görevlilerinin hizmet akdi ile istihdam edildikleri durumlarda ücret, malî ve sosyal haklar bağlı buldukları şirket tarafından kanundaki asgari şartlar göz önünde bulundurularak belirlenir. Kamu görevlisi olarak istihdam edilen özel güvenlik görevlileri ise kendi kadro ve derecelerine uygun olacak şekilde özlük haklarına sahiptirler¹⁷⁹.

Özel güvenlik görevlilerini, oluşabilecek veya potansiyel olarak var olan risklere karşı korumak amacıyla bir hak olarak mali sorumluluk sigortası getirildiğini söylemiştik¹⁸⁰. 5188 sayılı Kanun'da belirtilen "Özel Güvenlik Mali Sorumluluk Sigortası"nın kanun koyucu tarafından oluşturulmasındaki diğer amaç, özel güvenlik personelinin görevini ifa ederken oluşan zararları karşılamaktır. Ancak bu sigortanın kamu kurum ve kuruluşlarında (kamu bankaları, kamuya ait üniversiteler) çalışan , kamu görevlisi statüsündeki özel güvenlik görevlileri için uygulanmadığını söylememiz gerekir. Bu sigorta sadece özel bir kuruluş bünyesinde çalışan özel güvenlik görevlileri için geçerlidir¹⁸¹.

2.5. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

5188 sayılı Kanun kapsamında görev yapan özel güvenlik görevlilerinin yetkileri daha çok önleyici niteliktedir. Bu yetkilerini korumakla yükümlü oldukları alanda kullanırken genel kolluk görevlilerinin olay yerine gelmesiyle birlikte yetkiler sona erer. Ancak bu noktadan itibaren talep edilmesi halinde genel kolluk görevlilerine yardımcı olma yükümlülükleri devam etmektedir¹⁸².

¹⁷⁸ Şafak, **a.g.e.**, s.125

¹⁷⁹ Gözler, **a.g.e.** , s.461

¹⁸⁰ Çetin Domaç, **Özel Güvenlik Hukuku**, Umut Matbaacılık, İstanbul, 2006, s.93

¹⁸¹ Derdiman, **a.g.e.**, s.244

¹⁸² Aktaş ve Polat, **a.g.e.**, s.69

Özel güvenlik görevlilerinin görev ve yetkileri 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sıralanmış olup, bu yetkiler:

a) *Koruma ve güvenlik sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini detektörle arama, eşyaları X- ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.*

b) *Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini detektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.*

c) *1412 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 127. maddesine göre yakalama ve yakalama nedeniyle orantılı arama.*

d) *Görev alanında, haklarında yakalama, tutuklama veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama*

e) *Yangın, deprem gibi tabii afet durumlarında ve imdat istenmesi halinde görev alanındaki işyeri ve konutlara girme.*

f) *Hava Meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini detektörle arama, eşyaları x-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.*

g) *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. şeklinde sıralanmıştır.*

2.5.1. Kimlik Sorma Yetkisi

Günümüz dünyasında teknolojinin oldukça gelişmesine rağmen kişilerin kendilerini tanıttıkları resmi bir belge taşımamaları durumunda bazı sıkıntılar hatta yaptırımlarla karşılaşmaları olasıdır. Kolluk kuvvetlerinin de kimi zaman suç işlenmesini önleme amacıyla kişilerden kimliklerini beyan etmelerini isteme yetkileri bulunmaktadır¹⁸³.

¹⁸³ Ziyaeddin Kaygusuz, "Kimlik Sorma ve Kimlik Tespiti", Polis Bilimleri Dergisi, cilt:10, sayı:1, 2008, s.82

5188 sayılı Kanun ile birlikte, özel güvenlik görevlilerine genel anlamda bir kimlik sorma yetkisi tanınmamıştır. Özel güvenlik kurumunu düzenleyen bir önceki kanun olan 2495 sayılı Kanun'da da böyle bir yetki tanınmamakla birlikte belli alanlarda bu yetkinin kullanılabilceği belirtilmekteydi. 5188 sayılı Kanun, özel güvenlik görevlilerinin hangi durumlar ve şartlar altında kimlik sorma yetkisine sahip olduklarını daha net bir şekilde düzenlemiştir¹⁸⁴.

5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (b) bendinde "Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorma" ve (f) bendi gereğince; "Hava Meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde kimlik sorma" şeklinde sınırlanmıştır. Bu iki durumun haricinde özel güvenlik görevlisinin kimlik sorma yetkisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, günümüzde özellikle üniversite kampüslerinde 5188 sayılı Kanun uyarınca görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kampüse giriş ve çıkışlarda kimlik sormalarında hukuki bir dayanak yoktur.

Tartışılması gereken bir başka husus ise, yetkili olduğu sınırlar dahilinde kimlik sorma yetkisine sahip özel güvenlik görevlisine mukavemet gösterilmesi durumunda nasıl bir yaptırımın uygulanacağı hususudur. Bu durumda, özel güvenlik görevlisinin genel kolluğu haberdar etmesi gerekir.

Genel olarak kamusal alanlarla ilgili kimlik sorma yetkisi polise tanınmıştır. Özel güvenlik görevlileri tarafından korunmayan bir alana girmek isteyen bir kişinin kimlik göstermemesi halinde genel kolluğun haberdar edilmesine bile ihtiyaç duyulmamaktadır¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Çalışkan, **a.g.e.**, s.21

¹⁸⁵ Yıldız, **a.g.e.**, s.252

2.5.2. Arama Yetkisi

Aramak, arama için yapılan faaliyeti ifade eder¹⁸⁶. Hukuksal açıdan arama ise “kişilerin durdurularak üzerlerinin aranması veya ev, işyeri, araç, eşya ve diğer kapalı yerlerinin aranması” şeklinde gerçekleşebilir¹⁸⁷.

Arama işlemi delil elde etmek üzere gerçekleştirilen bir faaliyettir. Aramanın konusu bir suç aletini ele geçirmek olabileceği gibi çalıntı bir malı elde etmek de olabilir¹⁸⁸. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 116. maddesinde de makul şüphe durumunda; şüphelinin veya sanığın üstünün, eşyasının, konutunun, işyerinin veya ona ait diğer yerlerin aranabileceği hükme bağlanmıştır.

5188 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile birlikte özel güvenlik görevlilerine de arama yetkisi tanınmıştır. Ancak, bu yetki, tıpkı kimlik sorma yetkisinde olduğu gibi belli durumlarla sınırlandırılmıştır. Bu yetki ilgili maddenin (a), (b), (d), (f) bentlerinde belirtilmiştir¹⁸⁹. Bu bentleri incelediğimizde (a), (b) ve (f) bentlerinin sadece detektörle aramayı kapsadığı, (d) bendinin ise normal arama prosedürünü kastettiği anlaşılmaktadır. Burada gözden kaçırılmaması gereken diğer bir nokta, detektörle yapılabilecek aramada mekânlar kanun koyucu tarafından sayılıp sınırlanmıştır. Bu yerler dışında, özel güvenlik görevlilerinin, kişileri detektörle arama yetkisi bulunmamaktadır.

Genel kapsamlı bir değerlendirme yapıldığında, özel güvenliğe verilen arama yetkisinin esas olarak önleme amaçlı olduğu görülmektedir. Ancak haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri de arama yetkisine haiz

¹⁸⁶ TDK, “Aramak”, Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (Erişim Tarihi: 10.2.2015)

¹⁸⁷ Doğan Soyaslan, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s.292

¹⁸⁸ Bedri Eryılmaz, **Türk ve İngiliz Hukukunda ve Uygulamasında Durdurma ve Arama**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.32

¹⁸⁹ Yıldız, **a.g.e.**, s.241

olduklarını da göz önünde bulundurduğumuzda sınırlı da olsa adli arama yetkisine de sahip oldukları söylenebilir.

2.5.3. El Koyma Yetkisi

El koyma, “bir tehlikeyi önlemek amacıyla veya delil olarak kullanılmak üzere¹⁹⁰ eşya üzerindeki zilyedinin sahip olduğu tasarruf yetkisinin, zilyedin rızası olmamasına rağmen kaldırılmasıdır”¹⁹¹. Zaten “Adli ve Önleme aramaları Yönetmeliği”nde de bu iki yönüne dikkat çekilerek bir el koyma tanımı yapılmıştır¹⁹².

Özel güvenlik görevlilerine 5188 sayılı Kanun’un 7. maddesinin (g) ve (h) bentlerinde emanete alma yetkisi verilmiştir. Bir önceki kanun olan 2495 sayılı Kanun’da böyle bir yetki bulunmamaktaydı. Kanun koyucu bu yetkiyi verirken bu yetkinin kullanımını bir başka ifadeyle emanete alma yetkisini genel kolluğa derhal bildirme şartına bağlamıştır. Bu yetkiyi kullanırken, özel güvenlik personeli yetkinin kullanımının zorunlu olup olmadığı hususunu mutlaka göz önünde bulundurmalıdır¹⁹³. Ayrıca kanunda bir eksiklik olarak emanete alınan eşyanın hangi şartlar altında muhafaza edileceği belirtilmeyip, muğlak bırakılmıştır.

Bir başka dikkat çekilmesi gereken nokta ise, 5188 sayılı Kanun’da el koyma terimi kullanılmamış olup bunun yerine “emanete alma” ibaresinin kullanılmasıdır. Temel itibarıyla emanete alma, suç teşkil etmeyen ancak kapalı alanlarda bulunması istenilmeyen araçları geçici bir süreyle görevliye teslim

¹⁹⁰ Nurullah Kunter ve Feridun Yenisey, **Muhakeme Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Arıkan Yayınevi, İstanbul, 2005, s.351

¹⁹¹ Erdener Yurtcan, **Ceza Yargılaması Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2007, s.355

¹⁹² Ahmet Gökçen, **Basit Elkoyma ve Postada Elkoyma**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1994, s.5

¹⁹³ Çalışkan, **a.g.e.**, s.47

işlemdir (hastanelerde ruhsatlı silahların alınması gibi)¹⁹⁴. Fakat kanundaki emanete alma ifadesinin el koyma hükümlerine daha yakın olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.5.4. Silah Bulundurma ve Taşıma Yetkisi

Özel güvenlik görevlilerinin silah bulundurma ve taşımaya ilişkin yetkileri 5188 sayılı Kanun'un 8. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddede ateşli silah bulundurma izni ve miktarı ve hangi hizmetler için kullanılacağı Özel Güvenlik Komisyonuna bırakılmıştır. Aynı maddede eğitim ve öğretim kurumlarında, sağlık tesislerinde, talih oyunları işletmelerinde, içkili yerlerde silahlı olarak özel güvenlik görevlilerinin çalıştırılmayacağı hükme bağlanmıştır.

Silah kullanımına ilişkin olarak ise ,Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ve uygulamasına ilişkin yönetmelikte silah açık bir düzenleme bulunmamaktadır¹⁹⁵.

Silah taşıma yetkisine sahip özel güvenlik görevlileri bu silahlarını sadece görev alanları dahilinde taşıyabilmektedir. Göreve başladıkları andan itibaren silahlarını teslim alarak koruma ve güvenlik hizmetini yapma hakkına sahiptirler. Ancak görevleri bittikten sonra ise silahlarını görev yerine bırakmaları gerekmektedir¹⁹⁶.

5188 sayılı Kanun'un 8. maddesinde ise silah kullanma ve bulundurma yetkisine açıklık getirilmiştir.

“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. Koruma ve güvenlik

¹⁹⁴ Çalışkan, **a.g.e.**, s.46

¹⁹⁵ Çetin, **a.g.e.**, s.47

¹⁹⁶ Aktaş ve Polat, **a.g.e.**, s.107

hizmetinde kullanılacak silah ve teçhizat, ilgili kişi veya kuruluş tarafından temin edilir. Özel güvenlik şirketleri ateşli silah alamaz ve bulunduramazlar. Ancak özel güvenlik şirketlerine, para ve değerli eşya nakli, geçici süreli koruma ve güvenlik hizmetlerinde kullanılmak üzere, özel güvenlik eğitimi veren kurumlara, silah eğitiminde kullanılmak üzere, komisyonun kararı ve valinin onayı ile silah alma, kullanma ve taşıma izni verilebilir”.

Madde de görüldüğü üzere özel güvenliğin silah kullanımı için izin sistemi getirilmiştir. Ayrıca kullanılacak silahların miktar ve özelliklerinin tespiti de komisyona bırakılmıştır. Belirtilen denetim mekanizmaları, özel güvenlik görevlilerinin silah kullanabileceği durumların sayılarak sınırlandırılması, kanun koyucunun özel güvenliğin silah kullanımının istisnai bir yetki olmasını istemesinden kaynaklanmaktadır.

2.5.5. Yakalama Yetkisi

Yakalama yetkisi genel itibariyle polise tanınmış bir yetki olup, kimliğini ispat edemeyen veya şüpheli görülenlerin muhafaza altına alınması faaliyetidir. Ancak bununla birlikte işlenmekte olan bir suçun veya buna benzer mahiyetteki suçüstü durumların varlığı halinde yakalamanın herkes tarafından yapılabilmesi mümkündür¹⁹⁷.

5188 sayılı Kanun ile özel güvenlik görevlilerine de yakalama yetkisi verilmiş ve hangi durumlarda yakalama yapabilecekleri düzenlenmiştir. 5188 Sayılı Kanun’un 7. maddesinin aşağıdaki bentleri uyarınca¹⁹⁸;

“c) Ceza Muhakemesi Kanununun 90. maddesine göre yakalama.

d) Görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama.

ı) Kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama.

¹⁹⁷ Kaygusuz, **a.g.m.**, s.85

¹⁹⁸ Ceylan, **a.g.e.**, s.207

j) *Olay yerini ve delilleri koruma, bu amaçla Ceza Muhakemesi Kanununun 168 inci maddesine göre yakalama*” durumlarında yakalama yetkileri kullanılabilir.

Yakalama yetkilerinin özel güvenlik görevlileri tarafından kullanıldığı durumlarda bu durumun genel kolluğa en hızlı şekilde bildirilmesi de 5188 sayılı Kanun’un 9/3 maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Özel güvenlik personeli tüm bu yakalama yetkilerini sadece görev alanı içinde kullanabilir. Görev zamanı veya görev alanı dışında bu yetkilerin kullanılması, ilgili kişiye adli ve idari soruşturma açılabilmesine yol açacak kadar ciddi sonuçlar doğurabilir¹⁹⁹.

Son olarak yakalama yetkisine ilişkin bir hususu daha belirtmekte fayda bulunmaktadır. Yakalama yetkisi kimi durumlarda herkes tarafından kullanılabilir bir mahiyettedir. Ancak özel güvenlik görevlilerine 5188 sayılı Kanun’da bu yetkinin özel olarak verilmiş olması, bu yetkinin kullanımında yükümlü oldukları sonucunu da doğurmuştur.

2.5.6. Zor Kullanma Yetkisi

Özel güvenlik görevlilerinin zor kullanma yetkisine ilişkin olarak; 5188 sayılı Kanun’un 7. maddesinin k) bendinde, Türk Medeni Kanunu’nun 981. maddesine²⁰⁰, Borçlar Kanunu’nun 52. maddesine²⁰¹, Türk Ceza Kanunu’nun 24.²⁰² ve 25.²⁰³ maddelerine göndermede bulunulmuştur²⁰⁴. Kanun koyucunun

¹⁹⁹ Ceylan, **a.g.e.**, s.208

²⁰⁰ *Türk Medeni Kanunu Madde 981- Zilyet, her türlü gasp veya saldırıyı kuvvet kullanarak defedebilir. Zilyet, rızası dışında kendisinden alınan şeyi taşınmazlarda el koyan kovarak, taşınırlarda ise eylem sırasında veya kaçarken yakalananın elinden alarak zilyetliğini koruyabilir. Ancak, zilyet durumunun haklı göstermediği derecede kuvvet kullanmaktan kaçınmak zorundadır.*

²⁰¹ *Türk Borçlar Kanunu Madde 52-Zarar gören, zararı doğuran fiile razı olmuş veya zararın doğmasında ya da artmasında etkili olmuş yahut tazminat yükümlüsünün durumunu ağırlaştırmış ise hâkim, tazminatı indirebilir veya tamamen kaldırabilir. Zarara hafif kusuruyla sebep olan tazminat yükümlüsü, tazminatı ödemediğinde yoksulluğa düşecek olur ve hakkaniyet de gerektirirse hâkim, tazminatı indirebilir.*

²⁰² *Türk Ceza Kanunu Madde 24 -(1) Kanunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez. (2) Yetkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz. 8971 (3) Konusu suç teşkil eden emir hiçbir surette yerine getirilemez. Aksi*

bu şekilde bir atıf yapmasındaki amaç, özel güvenliğe ilişkin daha önceki düzenleme , 2495 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin yaşanan sıkıntılardır. Hem 2495 sayılı Kanun hem kanunun uygulama yönetmeliğinde yaşanan sıkıntılar, kanun koyucuyu zor kullanmanın yasal dayanaklarını 5188 sayılı Kanun'un dışından kaynaklanacak şekilde düzenlemeye itmiştir²⁰⁵.

Aynı yakalama yetkisinde olduğu gibi zor kullanma yetkisinin kullanılmasını gerektiren olaylarda da genel kolluğa ivedi şekilde bildirim zorunlu bir unsurdur²⁰⁶. Özel güvenlik görevlileri güvenlik hizmeti verdikleri kişi ya da kuruluşların mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallara ilişkin saldırı durumunda zor kullanma yetkilerini kullanabilirler. Zaten 5188 sayılı Kanunun atıf yaptığı Türk Medeni Kanunu'nun 981. maddesinde de zilyede esas olarak bu yetki verilmektedir²⁰⁷.

Zor kullanma yetkilerinde son olarak değinilmesi gereken, genel olarak cebir tekelinin devlet dışında bir mekanizmaya verilip verilemeyeceği hususudur. Güvenlik ihlallerinin ivedi bir şekilde müdahale edilmeyi gerekli kılan bir yapıya vardır. Kolluk kuvvetlerinin kimi durumlarda etkin bir şekilde bu müdahaleyi

takdirde yerine getiren ile emri veren sorumlu olur. (4) Emrin, hukuka uygunluğunun denetlenmesinin kanun tarafından engellendiği hallerde, yerine getirilmesinden emri veren sorumlu olur.

²⁰³ *Türk Ceza Kanunu Madde 25- (1) Gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hal ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez. (2) Gerek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez.*

²⁰⁴ Çetin, a.g.e., s.47

²⁰⁵ Çetin, a.g.e., s.47

²⁰⁶ Bakkal, a.g.e., s.46

²⁰⁷ Yıldız, a.g.e., s.253

gerçekleştirememelerinden dolayı özel kişilere ölçülü bir cebir kullanım izni verilmiştir²⁰⁸.

Bu kapsamda yetkilerin özel güvenliğe verilmesi her zaman için tartışmalı bir konu olmuştur. Ancak sadece ülkemiz özelinde değil, dünyada da özel güvenliğin temel hak ve özgürlükleri korumaya yönelik bir hizmet olarak algılanması bu yetkilerin verilmesinde etkili olmuştur²⁰⁹.

2.6. Özel Güvenlik Personeli ile Genel Kolluk İlişkileri

Devlet olarak adlandırdığımız yapı kamu düzenini sağlamak adına kendi personelini kullanarak kolluk faaliyetlerinde bulunmaktadır. Ancak hem şehirlerde nüfusun giderek artması hem de güvenlik hizmetinin değişen yapısından dolayı talepler farklılaşmıştır. Eski usullerle bu talepleri karşılamak, hizmetin etkili ve verimli bir şekilde verilebilmesinin önüne geçmektedir. Özellikle özel mülkiyet altındaki kuruluşlar başta olmak üzere çeşitli kamu kurumları ve kamusal mekanların korunmasında oluşan zafiyeti giderebilmek adına özel güvenlik şirketleri ortaya çıkmıştır. Şirketler, özel güvenlik elemanları vasıtasıyla, hizmet talep edenlere belli bir ücret karşılığında bu hizmetleri vermeye başlamışlardır²¹⁰.

Özel güvenlik hizmetlerini kolluk faaliyeti olarak kabul etmesine rağmen, bunun idari kollukla bağlantısı olmadığını savunan görüşlerde vardır. Bu görüşe göre

²⁰⁸ Sever, **a.g.e.**, s.241

²⁰⁹ Sever, **a.g.e.**, s.242

²¹⁰ Ceylan, **a.g.e.**, s.36-37

özel yasalarla yetkilendirilmiş kişi ve kuruluşlar tarafından yapılan bu hizmetler²¹¹ sadece alınan özel tedbirlerden ibarettir²¹².

Ülke çapında huzur ve asayişin sağlanması görevi genel kolluk görevlilerine aittir. Özel güvenlik hizmetlerinin, özel alanların yanında kamuya açık alanlarda da görülmeye başlamasıyla birlikte kamu düzeninin sağlanmasına katkı yaptıkları aşikârdır²¹³.

Özel güvenlik sektörünün ilk çıktığı andan itibaren esas faaliyet alanı özel alanlar olmakla birlikte dünya üzerindeki örnekler incelendiğinde kamusal alanlarında koruma altına alınmaya başladığı gözlemlenmektedir. Bugün Fransa'da kamusal alanların korunması noktasında özel güvenlik sektörü tarafından gözetleme sistemleri kurulmuştur. Aynı şekilde Almanya'da ise metrolarda ve belediyelerde dahi özel güvenlik görevlileri görev yapmaktadır. Daha ileri bir örnek verecek olursak, ABD'de bazı polis binalarının güvenliği özel güvenlik tarafından sağlanmaktadır²¹⁴(Ancak ABD'de ulusal güvenliğin sağlanmasında dahi bazı yabancı şirketlerin görev yaptığı düşünüldüğünde bu gelişme çokta şaşırtıcı sayılmamalıdır.).

Özel güvenlik sektöründen alınan verim, kamusal alanların güvenliğinin sağlanmasında da hizmeti satın alınabilir bir meta haline getirmiştir. Bu sebeplerden dolayı faaliyet alanı her geçen gün daha da genişlemektedir.

2495 sayılı Kanun'da özel güvenlik hizmetlerinin kolluk faaliyeti olduğu belirtilmiş, 5188 sayılı Kanun'da ise bu ibare kullanılmamakla birlikte kamu

²¹¹ Mehmet Ali Bal, **Özel Güvenlik Alanında Yeni Gelişmeler ve Yeni Vizyonlar**, 1.Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Hıdır Akpınar (Ed.), Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s.148

²¹² Faruk Ünsal, **Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu**”, Polis Dergisi, Sayı:42, Ankara, 2004, s.51

²¹³ Ali Şafak, **Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı**, Temel Yayınları, İstanbul, 1995, s.13

²¹⁴ Mustafa Gülcü, **“Türkiye’de Modern Özel Güvenliğin Tarihçesi”**, Polis Dergisi, sayı:37, 2004, s.59

güvenliğini tamamlayıcı niteliğinden bahsedilmiştir²¹⁵. Kamu güvenliğini sağlamanın da kamu yararına bir faaliyet olduğu aşikârdır. Ancak yürüttükleri hizmetin kamu yararı ilkelerine uygun olarak yapılması veya kamu hizmeti niteliğinde olması kamu hukukunun özel güvenliğin her alanında geçerli olacağı anlamına gelmez. Çünkü ne olursa olsun özel güvenlik hizmeti veren şirketler özel girişimlerdir. İdarenin bu özel girişimlere kendi iç işleyişlerine yönelik olarak müdahale etmesi mümkün değildir. Kanunda belirtilen nitelikleri taşımak şartıyla şirketler istedikleri kişilerle çalışma hakkına sahip olabilecekleri gibi asgari şartları gerçekleştirmek kaydıyla özlük haklarının düzenlenmesini de tamamen kendileri yapabilirler. Zaten piyasaya devletin böyle bir müdahalesi bizim ülkemiz gibi ekonomilerde mümkün değildir. Finansman özel kişiler tarafından karşılandığı için yasal sınırlar içinde kalmak kaydıyla stratejileri de kendileri belirlerler. Bu sebeplerden dolayı kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyet yürütmeleri ve dolaylı yoldan da olsa kamu yararını sağlamaya çalışmalarına rağmen birer kamu kuruluşu değillerdir.²¹⁶

Kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette görev yapmakla yükümlü olan özel güvenlik görevlileri bu yetkilerin kullanımı sırasında oluşabilecek sıkıntılarla ilgili genel kolluğu bilgilendirmek zorundadır. Temel itibarıyla özellikle adli kolluk vazifesini yerine getirirken hiçbir şekilde tek başına yetki alamaz²¹⁷. Ancak genel kolluğa ulaşma imkânının olmadığı durumlarda özel güvenlik görevlilerinin Cumhuriyet Savcısının emir ve talimatları doğrultusunda çalışmaları uygundur. Bu noktada, yasal mevzuat dâhilinde kolluk kuvvetlerine ulaşamama durumunda nasıl bir yol izleneceği açıkça belirtilmemiştir. Ancak aynı şekilde Cumhuriyet

²¹⁵ Ünsal, **a.g.m.**, s.49

²¹⁶ Ünsal, **a.g.m.**, s.50

²¹⁷ Feridun Yenisey, Ayşe Nuhoğlu ve İdris Güzel, **Kolluk Yetkileri Güvenlik ve Hukuk**, Nergiz Yayınları, İstanbul, 2004, s.84

savcısının özel güvenlik görevlilerine emir ve talimat vermemesi yönünde bir kısıtlama da bulunmamaktadır²¹⁸.

Kamu idarelerinin kamu görevlisi statüsünde olmayan ancak kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen özel güvenlik görevlilerine karşı yaptırım uygulamaları mümkün değildir²¹⁹. Çünkü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu sadece kamu görevlisi statüsünde olan çalışanlara uygulanabilecek niteliktedir. Bir özel şirketin personellerine uygulanması söz konusu değildir. Buradaki idarenin asıl yetkisi faaliyetin denetimi, faaliyet izninin usulüne göre verilip verilmediği noktasındadır²²⁰.

2.7. Özel Güvenlik ile Kolluk Kuvvetleri Arasındaki Farklılıklar

Genel idari kolluk makamları ile Özel Güvenlik Birimleri arasında emir komuta ilişkisi, denetim, güvenlik tedbirlerinin tarzı, bunların uygulanması ve yoğunlukları gibi birçok konuda farklılıklar bulunmaktadır. Özel güvenlik görevlilerinin kolluk amirlerinin emri altında ortak çalıştığı durumlarda dahi kamu görevlisi sıfatıyla kolluk vazifesini yerine getiren görevlilerden farklılıkları vardır. Dolayısıyla özel güvenlik sistemini tamamıyla kamusal, görevlilerini de kamu görevlisi saymak doğru değildir²²¹.

Kolluk personeli hem suçun önlenmesi hem de suçluların yakalanmasını amaçlar. Hem önleyici tedbirler hem de bastırıcı yetkiler kullanır. Özel güvenlik görevlileri ise esas itibarıyla suç işlenmesinin önlenmesini ve engellenmesini amaçlarlar. Kullandıkları yetkiler önleyici niteliğe daha yakındır²²².

²¹⁸ Derdiman, **a.g.e.**, s.199-200

²¹⁹ Ünsal, **a.g.m.**, s.50

²²⁰ Gülcü, **a.g.e.**, s.100

²²¹ Çalışkan, **a.g.e.**, s.17

²²² Bayram Karakurt ve Celal Bal, “**Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi**”, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.402

Özel Güvenlik kuruluşları bir kamu hizmeti yerine getirseler dahi esas itibariyle özel girişimlerdir. Birincil öncelikleri kamu yararı prensibi çerçevesinde hareket etmek değildir. Piyasa dediğimiz alanda hizmet veren aktörlerin birincil gayesi kar maksimizasyonudur²²³.

Kamu güvenliği ile özel güvenlik arasındaki temel farklılık alanları finansman, hizmeti verenin niteliği, yapılan işin niteliği, kamu gücü kriteridir²²⁴. Kamu güvenliğini sağlamak adına yapılan tüm harcamalar kamu bütçesi içinden vatandaşların verdiği vergiler aracılığıyla finanse edilir. Özel güvenlikte ise firmaların kuruluş sermayeleri tahmin edilebileceği üzere özel kişiler tarafından karşılanır. Kamu güvenliğini sağlamak adına görev yapan kolluk personeli yurdun her yerinde faaliyet gösterme yetkisine sahiptir. Ancak, özel güvenlik sektörü ise sadece kendisine tanınan alanlarda hizmet gösterebilir. İşveren bazında değerlendirme yaptığımızda kamu görevlisi sıfatını taşıyan personelin işvereni kamunun kendisiyken özel güvenlikte işveren özel kişilerdir. Kamu gücü kullanımı konusunda da şöyle bir ayrım bulunmaktadır. Kolluk personeli ve idare kendi eylem ve işlemlerini gerçekleştirebilmek adına cebri icraya başvurabilme yetkisine sahipken; özel güvenlik görevlileri sadece sınırlı alanlarda ve istisnai durumlarda bu yetkiye sahiptir.

Dünya üzerindeki özel güvenlik uygulamaları yaygınlaşmakla beraber belli konularda bu hizmete başvurulmadığı görülmektedir. Özellikle istihbarat alanı, özel güvenlik personeli ve sektörün bağışık tutulduğu alan olmuştur. Ancak günümüzde özellikle büyük şirketlerin kendi istihbarat faaliyetlerini kendi oluşturdukları kadrolar aracılığıyla yaptıklarını görmekteyiz. Buna dayanarak ileride kamu sektörü içinde buna benzer eğilimlerin gerçekleşme ihtimali bulunmaktadır²²⁵.

²²³ Aktaş ve Polat, **a.g.e.**, s.109

²²⁴ Y. Vehbi Dalda, **Genel Kolluk-Özel Güvenlik İlişki ve İşbirliği**, Tümged Yayını, İstanbul, 2009 s.16.

²²⁵ Bakkal, **a.g.e.**, s.94

5188 sayılı Kanun özel güvenlik uygulamalarını yasal olarak bir önceki kanuna oranla daha iyi bir çerçeveye oturtsa da halen bir takım eksikliklerin mevcut olduğu söylenebilir. Bu eksikliklerden biri kamusal yetkiler kullanan özel kuruluşların statülerinin netleştirilmesi hususudur. Şu an itibarıyla kamu gücüne dayanan bazı yetkiler kullanılmasına rağmen bu işi yapan kuruluşların özel teşebbüs olma nitelikleri ortadan kalkmamıştır. Çünkü yaptıkları işlemlerde kamu gücünü doğrudan değil dolaylı olarak kullanmaktadırlar.

Özel güvenlik görevlisine karşı işlenen suçlardan dolayı suçu işleyen kişinin Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'un 23/2. maddesi gereği kamu görevlisine suç işlemiş gibi yargılanması da statünün netleşmesi sonucunu doğurmaz.

Bu husus Yargıtayın bir kararında da şu şekilde ifade edilmiştir²²⁶:

"Yargıtay Ceza Genel Kurulunun Dairemizce de benimsenen 02.03.2010 tarih, 2009/9-259 esas, 2010/47 sayılı kararına göre, görevi yaptırmamak için direnme suçunun sanık tarafından birden fazla polis memuruna karşı cebir ve şiddet göstererek hukuksal anlamda tek bir fiil ile gerçekleştirilmesi nedeniyle aynı nevdan fikri içtimain koşulları gerçekleşmiş bulunduğundan, sanık hakkında anılan suçtan tayin olunan cezanın 5237 sayılı TCK'nın 43/2. maddesi ile arttırılması gerektiğinin gözetilmemesi, tehdit suçundan sanığa verilen hapis cezasından indirim yapılması sırasında hesap hatası sonucu 6 ay 7 gün hapis yerine 6 ay 6 gün hapis verilmesi, şikayetçiler Levent, Haşım Oğuz, Zühtü Ahmet ve Sultan'a karşı işlenen hakaret suçunun alenen işlenmiş olmasına rağmen temel cezadan 125/4. maddesi uyarınca arttırım yapılmaması, tehdit suçlarının silahla işlediğinin kabul edilmesi karşısında sanığın 106/2-a maddesi yerine 106/1-1. cümlesi uyarınca cezalandırılmasına karar verilmesi, özel güvenlik görevlileri olan şikayetçiler Ahmet, Nazım ve Filiz'e karşı görevleri dolayısıyla hakaret suçunu işleyen sanığın 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanununun 23/2. maddesi uyarınca kamu görevlisine karşı suç işlemiş gibi cezalandırılması gerektiğinden temel cezanın 125/3-a maddesi yerine 125/1. maddesi uyarınca belirlenmesi suretiyle eksik ceza tayini, adli sicil kaydına göre tekrerrüre esas mahkumiyeti bulunan sanık hakkında 5237 sayılı TCK'nın 58. maddesinin uygulanması gerektiğinin gözetilmemesi aleyhe temyiz bulunmadığından bozma nedeni yapılmamıştır."

²²⁶ Yargıtay 9. Ceza Dairesi, 2009/16282 E., 2011/27066 K.

Kararda da görüldüğü üzere suç bir özel güvenlik görevlisine karşı işlenmiştir. Ancak 5188 sayılı Kanun'un 23/2 hükümleri gereği kamu görevlisine karşı işlenmiş gibi bir cezalandırma söz konusudur. Ancak buradan özel güvenlik görevlilerinin kamu görevlisi olduğu sonucu çıkmaz. Sadece ceza usul hükümleri açısından görevleriyle alakalı kendilerine işlenen suçlarda kamu görevlisi statüsünde sayıldıkları yorumu yapılabilir.

2.8. Özel Güvenlik Faaliyetlerinin Denetimi

İdare kolluk görev ve vazifelerini yasalarla belirlediği sınırlar çerçevesinde özel kişilere kısmen de olsa aktarmıştır. Ancak bu alandan tamamıyla çekilmemiştir. Denetim ve gözetim yetkisini kullanabilmek adına da çeşitli düzenlemeler yapmıştır.

Bu konudaki ana düzenleme ÖGHDK 22. maddedir. Kanun'un 22. maddesinde;

“İçişleri Bakanlığı ve valilikler özel güvenlik hizmetleri kapsamında, özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemeye yetkilidir. Denetimin mahiyeti, kapsamı, usul ve esasları yönetmelikle belirlenir. Denetim sonucu tespit edilen eksikliklerin ilgili kişi, kurum, kuruluş ve şirketlerce verilen süre içinde giderilmesi zorunludur. Amacı dışında faaliyet gösterdiği veya suç kaynağına dönüştüğü tespit edilen şirketlerin ve özel eğitim kurumlarının faaliyet izni iptal edilir. Bu şekilde faaliyet izni iptal edilen şirketlerin veya kurumların, kurucu ve yöneticileri, özel güvenlik şirketlerinde ve özel güvenlik eğitimi veren kurumlarda kurucu ve yönetici olamazlar”. ibareleri yer almaktadır.

ÖGHDKUIY 43. maddesinde ise;

“Bakanlık ve valilikler, Kanun ve bu Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilip getirilmediğini, yasak uygulama ve davranışların bulunup bulunmadığını ve amaç dışında faaliyet gösterilip gösterilmediğini tespit etmek amacıyla, özel güvenlik şirketlerini, özel güvenlik birimlerini ve özel eğitim kurumlarını her zaman denetleyebilir”. hükmü bulunmaktadır.

Maddelerden de anlaşılacağı üzere, İçişleri Bakanlığı ve valilikler denetim konusundaki ana yetkili birimlerdir. Ayrıca yapılacak denetimler için periyodik

bir zaman aralığı belirtilmemiştir. Bakanlık ve valiliklerin her zaman denetim yapabilecekleri belirtilmiştir.

ÖGHDK md.6 da ise vali ve kaymakamlara verilen yetkiler anlatılmaktadır.

“Mülki idare amirleri havalimanı, liman, gümrük, gar ve istasyon gibi yerler ile spor müsabakalarının, sahne gösterilerinin ve benzeri etkinliklerin yapıldığı yerlerdeki özel güvenlik tedbirlerini denetlemeye ve kamu güvenliğinin gerektirdiği hallerde ek önlemler aldirmaya yetkilidir. Kamu güvenliğinin sağlanması yönünden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlara verilen yetkiler saklıdır. Bu yetkilerin kullanılması durumunda özel güvenlik birimi ve özel güvenlik personeli mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorundadır”.

Kanunda verilen bu yetkiyle mülki idare amirlerinin özel güvenlik görevlilerine gerektiğinde emir ve talimat verebilecekleri belirtilmiştir. Emir ve talimat verme yetkisi, hiyerarşi yetkisinin doğal bir uzantısıdır. Hiyerarşi yetkisi esas itibariyle aynı tüzel kişilik içerisindeki astlık-üstlük ilişkisidir. Ancak özel güvenlik şirketleri ile valiliklerin aynı tüzel kişilik içinde buldukları söylenemez. Özel güvenlik şirketleri özel hukuk tüzel kişiliğine sahipken, vali ve kaymakamlar devlet tüzel kişiliği içindedir. Dolayısıyla mülki idare amirleri özel güvenlik görevlilerinin hiyerarşik amiri değildirler. Bununla beraber bir ildeki veya ilçedeki kamu güvenliğinin sağlanmasından mülki idare amirleri sorumludur. Bu sorumlulukları doğrultusunda her türlü tedbiri almak asli görevleridir. Özel güvenlik görevlileri de kamu güvenliğinin sağlanmasına yardım eden personeldir. Vali ve kaymakamların kamu düzenini tesis etme adına kolluk birimlerine emir ve talimat verme yetkileri bulunduğu için, özel güvenlik görevlileri mülki idare amirlerinin emri altında çalışabilirler.

5188 Sayılı ÖGHDKUIY ile hangi konularda denetim yapılabileceğine açıklık getirilmiştir. Bu konular ilgili yönetmeliğin 44.maddesinde düzenlenmiştir. Denetim yapılabilecek konular;

“-Faaliyet izninin ve personelin çalışma izinlerinin geçerli olup olmadığı,

-Özel güvenlik görevlileri için mali sorumluluk sigortasının yaptırılıp yapılmadığı,

-Üçüncü kişilere verilen koruma ve güvenlik hizmetlerine ilişkin sözleşmelerin usulüne uygun düzenlenip düzenlenmediği ve bu sözleşmelerin zamanında valiliğe bildirilip bildirilmediği,

-Görev alanına uyulup uyulmadığı,

-Silah ve teçhizatın ruhsatlı olup olmadığı ve bunların usulüne uygun korunup korunmadığı,

-Kayıt ve defterlerin usulüne uygun tutulup tutulmadığı,

-Eğitim hizmetlerinin bu Yönetmelik hükümlerine uygun yürütülüp yürütülmediği,

-Kanun ve bu Yönetmeliğin diğer hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığı,

-Amaç dışında faaliyet gösterilip gösterilmediği.”dir.

Yönetmelikten de anlayabileceğimiz üzere İçişleri Bakanlığı bu alanda hizmet veren kuruluşların kamu düzenini ilgilendiren noktalarında her türlü denetimi yapmaya yetkili kılınmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken bir başka husus ise yapılan denetimin piyasada faaliyet gösteren bir işletmenin kendi iç işleyişine yönelik olmaktan çok kolluk faaliyetine ilişkin noktalarıyla bağlantılı olmasıdır. Anılan yönetmelikte denetimin daha etkin ve verimli yapılabilmesi adına mülki idare amirlerine yetkiler verilmiş, onlar da sürece dâhil edilmiştir. Bu yetkiler, ilgili yönetmeliğin 13. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Mülki idare amirleri, özel güvenlik uygulamasını ve özel güvenlik tedbirlerini halkın can ve mal güvenliğinin ve kamu hürriyetlerinin korunması amacıyla denetlemeye, özel güvenlik görevlilerinin yetkisini aşan uygulamaları kaldırmaya ve alınan güvenlik tedbirlerinin değiştirilmesini veya ilave tedbirler alınmasını istemeye yetkilidir. Spor müsabakalarında güvenliğin sağlanmasıyla ilgili olarak, 28/4/2004 tarihli ve 5149 Sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun’un il ve ilçe spor güvenlik kurullarına tanıdığı yetkiler saklıdır. Özel güvenlik görevlileri ve

yöneticileri görev alanları içerisinde genel güvenliğin ve kamu düzeninin bozulduğu hallerde durumu derhal genel kolluğa bildirir. Özel güvenlik kapsamında korunan ve güvenliği sağlanan yerlerde can ve mal güvenliğinin ciddi şekilde tehlikeye düştüğü veya düşeceği anlaşıldığında, mülki idare amirleri genel kolluğu görevlendirir. Bu takdirde özel güvenlik görevlileri mülki idare amiri ve genel kolluk amirinin emrine girer.”.

Mülki idari amirlerine verilen görevleri incelediğimizde özel güvenlik görevlilerinin yetersiz kaldığı durumlarda genel kolluğu görevlendirebilecekleri hususunu görmekteyiz. Sadece bu bile kolluk yetkilerinin devredilmezliği tartışmasını ortadan kaldıran nitelikte bir hükümdür. Çünkü daha öncede belirttiğimiz gibi özel güvenliğin görevi kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette, ikincil, tali nitelikte olmasıdır. Dolayısıyla bir yerde özel güvenliğin görev yapıyor olması asli sorumluluğun idarede olduğu hususunu değiştirmeyecektir.

ÖGHDKUIY 45.maddesinde ise denetim sonucunda şayet eksiklik bulunursa uygulanacak müeyyideler düzenlemiştir. İlgili madde şu şekildedir:

“Denetim sonucu düzenlenen raporun bir sureti denetlenen birimin dosyasında muhafaza edilir, diğer sureti valiliğe, ilgisine göre bir sureti de Bakanlığa sunulur. Denetim sonucunda tespit edilen eksiklikler ilgili kişi, kurum, kuruluş ve şirkete yazılı şekilde bildirilerek bu eksiklikleri gidermesi için eksikliğin niteliğine göre asgari yedi gün süre verilir. Bu süre sonunda eksiklikler giderilmediği takdirde veya denetim sonucu konusu suç teşkil eden uygulamalar tespit edildiğinde Kanununun 19 uncu ve 20’nci maddesinde belirtilen cezalar uygulanır. Ayrıca, amacı dışında faaliyet gösterdiği veya suç kaynağına dönüştüğü tespit edilen şirketlerin veya özel eğitim kurumlarının faaliyet izni Bakanlıkça iptal edilir”

Maddede görüldüğü üzere, tespit edilen eksiklikler giderilmez ise veya amaç dışında faaliyet bulunduğu tespit edilirse ilgili kuruluşun faaliyet izni iptal edilmektedir. Bunun dışında İçişleri Bakanlığında firmalardan yıllık olarak onay talebinde bulunmalarını istemiştir. Bu onayın süresi de azami bir yıl olabilecektir²²⁷.

²²⁷ Derdiman, a.g.e., s.197

Tablo 6: Özel Güvenlik Firmalarına Uygulanacak Yaptırımlar²²⁸

ÜLKELER	YAPTIRIMLAR	DİĞER ŞARTLAR
Avusturya	Tekrar etmesi halinde iznin iptali	Yasanın bazı hükümlerine karşı suç işleme konusunda ciddi yaptırımlar mevcuttur.
Belçika	6 aya kadar iznin iptali	
Danimarka	İzin iptali	
Finlandiya	İzin iptali	Özel güvenlik şirketlerinin personeli, hukuki şahısların sahip olduğu haklardan başka bir hakka sahip değildir. Kamu düzeninden sadece polis sorumludur.
Fransa	Yetki iptali	
Almanya	Faaliyet izni iptali	
İrlanda	Yeni kanun, iznin iptalini mümkün kılmaktadır.	
İtalya	İzin askıya alınması veya iptali	
Lüksemburg	İzin iptali	
İspanya	Faaliyetlerle ve yönetim kadrosundaki değişiklikler ilgili olarak her yıl emniyet müdürlüğüne rapor verilmelidir	
İsveç	İzin iptali	
Birleşik Krallık	İzin iptali İzinsiz özel güvenlik hizmeti vermek suçtur	

Dünyadaki uygulamalarında da denetim sonucunda eksiklik bulunması halinde uygulanacak yaptırım bizdekine benzer minvaldedir.

²²⁸ 1 CoESS ve UNI-Europa Müşterek Konferansı Çalışma Kitapçığı, “Yasal Çerçevenin Uyumlandırılmasına Yönelik CoESS ve UNI-Europa Ortak Stratejisi”, Brüksel, 2001, s.37 Aktaran: Murat Yalabık, Türkiye’de Özel Güvenlik Teşkilatının Eğitimi Ve Verilen Hizmetler İçindeki Rolü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s.119

SONUÇ

Güvenlik ihtiyacı insanların hayatında her zaman önemli bir yer teşkil etmiştir. Bu ihtiyacın mutlaka giderilmesi gerekir. Çünkü toplumun güvenliğinin sağlanması insan hayatının sağlıklı bir şekilde devamı için elzem bir niteliktedir.

Örgütlenmesini tamamlamış toplumlarda güvenliği sağlama görevi devlete verilmiştir. İnsanlar gerektiğinde zor kullanma yetkisine sahip bu aygıtın otoritesini kabul etmişlerdir. Meşru şiddet kullanma tekeline sahip olan devlet bu yetkisini ancak toplumun yararı ve güvenliği için kullanabilir.

Devletler güvenliği sağlama adına çeşitli teşkilatlar kurmuşlardır. Önceleri bizzat vatandaşlar tarafından yerine getirilen güvenlik hizmetleri sonrasında ordular aracılığıyla sağlanmıştır. Bu dönemde hem dış güvenlik hem de iç güvenlik askeri kuvvetler vasıtasıyla yerine getirilmektedir. 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ise iç güvenlik- dış güvenlik ayrımı yapılmıştır.

Ayrım yapıldıktan sonra ordular iç güvenlik faaliyetlerinden çekilmeye başlamıştır. Bu değişiklikte askeri kuvvetlerin dost-düşman ayrımı üzerinden hareket ederek eylemde bulunmalarının büyük rolü vardır. Modern devletlerin gelişimi ve vatandaşlık kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte bu anlayış değişmiştir. Devletlerin; vatandaşlarını, hangi suçu işlemiş olursa olsun düşman olarak değerlendiremeyecekleri kabul edilmiştir.

İç güvenlik hizmeti bu değişikliklerden sonra devletin bu alanda uzmanlaşmış birimleri tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Polis teşkilatları olarak adlandırabileceğimiz bu birimler iç güvenlik faaliyetlerini yerine getirmeye çalışmışlardır.

1845 yılında çıkarılan Polis Nizamnamesi de ülkemiz için polis teşkilatının kuruluşu olarak kabul edilir. Bu tarihte Osmanlı Devletindeki tüm iç güvenlik faaliyetleri polise devredilmese de, nizamname önemli bir adım olarak kabul edilmektedir.

Dünyadaki uygulamalara paralel olarak bu dönemde ülkemizde de iç güvenlik devletin kendi personeli eliyle sağlanmıştır. Meşru şiddet tekelinin tek sahibi olan devlet iç güvenlik faaliyetlerini de bizzat kendisi yerine getirmiştir. Ancak toplumsal alanda yaşanan dönüşümler devletin birçok faaliyetini etkilemiştir. Güvenliğin sağlanması da etkilenen faaliyetlerden biridir. İç güvenlik alanında diğer kamu hizmeti alanlarında olduğu gibi özel girişimciler de faaliyet göstermeye başlamıştır. Kamu düzeninin daha etkili bir şekilde sağlanabilmesi adına özel güvenlik kavramı ortaya çıkmıştır.

Kamu düzenini sağlamak devletlerin en temel görevidir. Çünkü kamu düzeninin tesis edilmediği bir ortamda diğer kamusal faaliyetlerin de yerine getirilebilmesine imkân bulunmamaktadır. Hayatın olağan seyrinde ilerleyebilmesi için öncelikle mutlaka güvenliğin tesis edilmesi gerekir. İdarenin kamu düzenini gerçekleştirebilmek adına yaptığı faaliyetler kolluk olarak adlandırılmaktadır.

İdareler kolluk vazifesini yerine getirirken, tek taraflı bir yetki kullanırlar. Bir başka ifadeyle karşı tarafın rızasına ihtiyaç duymadan sonuç doğurabilecek eylem ve işlemler gerçekleştirirler. Bu yetkilerin kullanımı sonucu vatandaşların özgürlüklerinin sınırlandırılması, onlara çeşitli yaptırımlar uygulanması gibi sonuçlarla karşılaşılabilir. Bu sonuçlar, bahsettiğimiz üzere devletin cebir yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Kolluk ifadesi ile sadece yapılan faaliyetler değil aynı zamanda bu vazifeyi yerine getiren görevliler de kastedilmektedir. Kolluk diğer kamu hizmetlerinden ayrılan bir niteliktedir. Eylemleri sonucunda, kimi zaman insanların vücut bütünlükleri dahi etkilenebilir. Bu sebepten dolayı kolluk faaliyetlerinin daha sıkı bir şekilde denetlenmesi ve özel kurullarla düzenlenmesi gerekmektedir.

İdarenin kamu düzenini sağlama adına gerçekleştirdiği kolluk faaliyetlerinin amacı vatandaşların hak ve özgürlüklerini sınırlandırmak değildir. Tüm idari eylem ve işlemlerde olduğu gibi burada da genel amaç kamu yararadır. Ancak kolluk faaliyeti özelinde amaç kamu düzeninin sağlanmasıdır. İdare kolluk faaliyetleri ile aslında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlar. Kollukta faaliyetler idarenin verdiği emirler ve yaptırımlar aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Kolluk faaliyeti idari kolluk ve adli kolluk olmak üzere ikiye ayrılır. İdari kolluk kamu düzeninin bozulmasından önce alınan tedbirleri içerir. İdari kollukta amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek amacıyla önlemler alınmasıdır. Adli kolluk ise bastırıcı nitelikteki yetkileri içerir. Kamu düzeni bozulduktan sonra, bozulan düzeni yeniden tesis etmek amacıyla yapılan eylemler adli kolluk faaliyetidir. Suçun ve suçlunun ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır.

Bu şekilde bir ayırım yapılmasının çeşitli sonuçları bulunmaktadır. İdari kolluk idari makamların emri altında çalışırken, adli kolluk ise adli makamların emri altında çalışır. İdari kolluktan çıkan uyuşmazlıklarda idari yargı görevliyken, adli kolluktan kaynaklanan uyuşmazlıklarda adli yargı görevlidir. Adli kolluk sadece devlet tüzel kişiliği adına ifa edilirken, idari kolluk devlet dışındaki tüzel kişilikler adına da ifa edilebilir. İdari kolluk düzenleyici işlemler yapabilirken, adli kolluk düzenleyici işlem tesis edemez.

İdari kolluk ile adli kolluk ayırımı kimi zaman silikleşebilir. İdari kolluk vazifesini yerine getiren bir kolluk personeli olayın mahiyetine göre adli kolluk vazifesi ifa etmeye başlayabilir.

Özel güvenlik görevlileri mülkiyet, işletme zilyetlik gibi hakları korumakla görevli personeldir. Bu görevlerinin bir kolluk faaliyeti olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'da , özel güvenlik görevlilerine hem idari hem de adli nitelikteki kolluk yetkileri tanımlanmıştır. Özel güvenlik görevlilerinin kolluk vazifesini ifa ettikleri ve

kolluk personeli oldukları kanunda lafzi olarak belirtilmemiştir. Ancak tanınan yetkiler dolayısıyla kolluk faaliyeti kapsamında hizmet verdikleri açıktır.

Kolluk kavramına ilişkin bir diğer ayrımımız genel kolluk- özel kolluk ayrımıdır. Genel kolluk, belirli bir coğrafyada kamu düzenini tesis etmek amacıyla her türlü konuda yetkili olan kolluk türüdür. Genel kollukta belirli bir faaliyet alanına ilişkin sınırlandırma bulunmamaktadır. Polis ve jandarma genel kolluğa örnektir. Özel kolluk ise belli bir hizmet alanında belli yetkileri kullanmakla sınırlandırılmış olan kolluk türüdür. Bu personelin görevleri hizmet dahilinde sınırlandırılmıştır. Gümrük muhafaza memurları, orman muhafaza memurları bu kolluk türüne örnek olarak gösterilebilir.

Kamu hizmetleri sadece idare tarafından yerine getirilmemektedir. Özel kişiler de idarenin denetim ve gözetimi altında kamu hizmeti verebilmektedir. Hangi kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülebileceği, hangilerinin ise sadece idare tarafından yerine getirilebileceği önemli bir tartışma konusudur. Salt egemenlik yetkisinden kaynaklanan adalet, güvenlik ve dış politika gibi hizmetlerin özel kişilere gördürülemeyeceği düşünülmektedir. Sayılanlara oranla daha tali kamu hizmetleri ise özel kişiler tarafından da yerine getirilebilmektedir. Bayındırlık, eğitim, sağlık gibi kamu hizmeti alanlarında birçok özel kişi de hizmet vermektedir.

Klasik öğretilerdeki kabul bu olsa da, günümüz dünyasında devletin egemenlik yetkisine ilişkin hizmetlerin dahi özel kişiler eliyle gördürülmesi söz konusudur. İç güvenlik alanındaki özel güvenlik kavramı bu dönüşüme çok iyi bir örnek oluşturmaktadır. Önceleri tamamen idarenin kendi personeli ile hizmet verdiği bu alanda artık özel girişimcilerde bulunmaktadır. ABD gibi bazı ülkelerde dış güvenlik dahi özel güvenlik firmaları aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Devletin salt egemenlik yetkisinden kaynaklanan güvenlik unsurunda faaliyet göstermeyi bırakması ya da tamamıyla devretmesi kesinlikle kabul edilemez. İdare bir kamu hizmetine ilişkin özel kişilere gördürme yolunu seçse dahi denetim yükümlülüğü asla ortadan kalkmaz. O kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yerine

getirilebilmesi için gerekli tedbirleri almak ve denetimi yapmak yine idarenin görevidir.

Anayasa asli ve sürekli kamu hizmetlerinin, memur ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Asli ve sürekli kamu hizmeti ifadesinden anlaşılması gereken idarenin kesintisiz ve düzenli vermesi gereken hizmetlerdir. Bu tip kamu hizmetlerinin tamamıyla özel kişilere devri söz konusu olamaz.

Anayasa Mahkemesi de konuya ilişkin kararlarında, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülebileceğini belirtmiştir. Ancak özel kişilerin kamu hizmetlerini yerine getirmesinin idarenin denetim ve gözetim sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağını neredeyse her kararında vurgulamıştır. Bu denetiminde ancak memur ve diğer kamu görevlisi statüsündeki personel tarafından yerine getirilebileceğini hükme bağlamıştır. Anayasa Mahkemesi ilgili kararlarında denetimi bir kolluk yetkisi olarak kabul etmiştir. Kolluk yetkilerinin de tümüyle özel kişilere devredilemeyeceğini belirterek, mutlaka memur veya diğer kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirilmesi gerektiğini söylemiştir.

İdarenin kolluk yetkilerini devredemeyeceğine ilişkin yazılı bir hukuk kuralı bulunmamaktadır. Ancak kolluk yetkilerinin tümüyle devredilemeyeceğine ilişkin yargısal içtihatlar bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle kolluk faaliyetlerinin devredilmezliği içtihatlarla getirilmiş bir yasaktır.

Tüm kolluk faaliyetleri için özel kişilerin hiçbir şekilde hizmet veremeyeceğini söylemek yanlış bir çıkarımdır. Doğaları gereği verimlilik ve performans ölçümüne açık kolluk alanları özel kişilerin hizmet vermesine imkan sağlayan alanlardır. Günümüzdeki araç muayene istasyonları da buna örnektir. Ancak terörün önlenmesi ve istihbarati kolluk faaliyetlerinin verildiği alanlarda özel kişilerin hizmet verebilmesi uygun değildir.

Özel kişilerin vermekte olduğu kolluk faaliyetlerinde dahi idarenin denetim yükümlüğünün kalkmayacağını bir kere daha vurgulamamızda fayda vardır. Özel güvenlik söz konusu olduğunda ise idarenin kolluk yetkilerinin tamamıyla devri söz konusu değildir. Özel güvenlik hizmetleri genel kolluğu tamamlayıcı mahiyette, yardımcı nitelikte hizmetlerdir. Dolayısıyla kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi ile doğrudan çelişen bir durum bulunmamaktadır.

Özel güvenlik kavramı günlük hayatımızda son yıllarda daha sık karşımıza çıkmaktadır. Bunda AVM'lerin, eğlence mekânlarının, eğitim tesislerinin, spor tesislerinin çoğalmasının büyük bir etkisi vardır. Ancak günümüzdeki anlamıyla 30 senelik bir maziye sahip olan özel güvenlik kavramına benzer yapılara Osmanlı Devletinde dahi rastlanmaktadır. Çarşıları koruyan asesler, kervansarayları koruyan derbentçiler özel güvenliğe ilk örnekler olarak gösterilebilir. Dünyada da özel güvenliğin kurumsal anlamdaki ilk yapılanmalarına 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren rastlanmaktadır.

Özel güvenlik kavramının bu denli yayılmasının altında çeşitli iktisadi faktörler de rol oynamaktadır. İşgücü maliyetlerinin düşürülmek istenmesi bunlardan biridir. Ayrıca istihdam bağının statü ilişkisinden sözleşme ilişkisine çevrilmesi , birçok özlük hakkı bakımından zayıflatılması da işverenler için bir başka tercih sebebidir.

Özel güvenlik görevlileri görevlerini ifa ederken kamusal yetkiler kullanmaktadır. Yaptıkları vazife de kamu hizmeti niteliğindedir. İdarenin bir kamu hizmetini gördürmesi için çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemlerin başlıcaları; emanet, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz, ruhsat(izin) ,yap-işlet-devret ve yap-işlet olarak karşımıza çıkmaktadır. Kolluk faaliyetinin özel kişilere gördürülmesinde kullanılan yöntemimiz ise ruhsat usulüdür.

İdarenin özel kişilere güvenlik firması kurma izni vermesinin altında kamu yararı amacı yatmaktadır. İdare kamu yararını, hizmeti bizzat kurarak sağlayabileceği gibi gerekli denetim mekanizmalarını kurup özel kişilere hizmeti gördürerek de sağlayabilir. Girişimcilerin bu alanda hizmet verme talepleri idare tarafından da

desteklenmektedir. Yardımcı mahiyette olmak şartıyla, özel kişilerin ek güvenlik sağlamasının kamu güvenliğini ve huzurunu daha etkili bir şekilde tesis edeceği düşünülmektedir.

Özel güvenlik sektörüne ilişkin ülkemizde kurumsal anlamda yapılan ilk düzenleme 1981 yılında kabul edilen 2495 sayılı “Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkındaki Kanun”dur. Bu kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış, 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun” ile mülga olmuştur.

2004 yılında çıkarılan kanundan sonra özel güvenlik sektöründe ciddi bir büyüme yaşanmıştır. Bu büyüme; sektörün parasal büyüklüğü, şirket ve personel sayısı gibi muhtelif alanlardadır. Şu anda özel güvenlik piyasasının ülkemizdeki büyüklüğü 7 milyar lira civarındadır. Özel güvenlik izni olan şirket sayısı 70.072 personel sayısı ise 251.602’yi bulmuştur. Mevcut polis sayısı bu rakamın altındadır. Bu bilgi sektörün büyüklüğünü anlamak konusunda çok önemli bir veri sunmaktadır. Bu artış trendi dünyada da aynen geçerlidir. Dünya üzerindeki özel güvenlik görevlisi sayısı son rakamlara göre 20 milyon civarındadır.

2495 sayılı Kanun özel güvenlik kullanımını stratejik alanlarla sınırlı tutan bir yapıya sahipti. Kanun özel güvenlik alanında şirketleşmeye de cevaz vermemekteydi. Ancak Kanun’un uygulandığı 2000’li yılların başında dahi özel güvenlik sayısı 100.000 civarındadır.

5188 sayılı Kanun 2495 sayılı Kanun’un toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması sebebiyle çıkarılmıştır. Önceki kanunun eksikleri analiz edilerek, o eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri, hakları, personelin eğitimi gibi mevzular bu kanunda düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur.

5188 sayılı Kanun’un 2495 sayılı Kanun’dan ayrılan başlıca farklarından biri de özel güvenlik görevlilerinin istihdam şeklidir. 5188 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen özel güvenlik görevlileri özel hukuk sözleşmesine bağlı işçi

statüsündedirler. Kamu kurumları dahi güvenlik hizmetlerini, özel güvenlik firmaları aracılığıyla gidermektedir. Bu tercihin altında sözleşme ilişkisinin işverene sunduğu avantajlar yatmaktadır.

Özel güvenlik şirketlerinin kurulabilmesi için öncelikle İçişleri Bakanlığında izin alınması gerekmektedir. Özel güvenlik görevlilerinin taşıması gereken özellikler de kanunun ilgili maddesinde tanımlanmıştır. Ayrıca özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilenlerin mesleğe başlamadan önce eğitim alma zorunlulukları da yine 5188 sayılı Kanunun yenilikleri arasındadır.

İdare eylem ve işlemlerinden doğan zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından veriliyor olması idareyi tazmin yükümlülüğünden kurtarmaz. Daha önce de belirttiğimiz gibi idarenin özel kişilerin yerine getirmekte olduğu kamu hizmetlerini denetleme vazifesi bakidir.

5188 sayılı Kanunda özel güvenlik görevlilerin verdiği zararların bir sigorta kapsamında karşılanmasına yönelik hüküm bulunmaktadır. Zararların bu sigortadan karşılanması, zarar gören 3. kişilerin idare aleyhine dava açmalarına engel teşkil etmez. İdarenin gözetiminde verilen kolluk faaliyetinin yol açtığı zararlardan idare de sorumlu tutulabilir.

Özel güvenlik görevlilerine kanunda çeşitli yetkiler tanımlanmıştır. Bu yetkiler; arama, x-ray cihazından ve benzeri güvenlik sisteminden geçirme, emanete alma, kimlik sorma, silah bulundurma ve taşıma ve yakalama olarak belirtilmiştir.

Kanunda tanımlanan bu yetkilerin sadece görev alanlarında kullanılabileceğini vurgulamamız gerekir. Özel güvenlik kanununda görevlilere tanınmış yetkilerin bazılarının herkese tanınan yetkiler olduğu görülmektedir. Fakat özel güvenlik görevlileri bu yetkilerini kullanmak zorundadır. Bu yetkileri kullanmak onların yükümlülüğüdür.

Özel güvenlik görevlilerinin statülerinin işçi olduğunu belirtmiştik. Bu görevliler sözleşme ilişkisi çerçevesinde istihdam edilmektedir. Ancak özel güvenlik görevlilerine ilişkin işlenen suçlar kapsamında bu görevliler kamu görevlisi olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla işlenen suçlar kamu görevlisine karşı işlenmiş gibi yargılama yapılır. Ancak bu hüküm özel güvenlik görevlilerinin kamu görevlisi oldukları anlamına gelmez.

Özel güvenlik şirketlerinin denetimi İçişleri Bakanlığı ve valilikler tarafından yapılmaktadır. Ayrıca kanun vali ve kaymakamlıklara ek tedbirler alma yetkisi de vermektedir. Denetimde eksiklik bulunması durumunda İçişleri Bakanlığı firmaların faaliyet iznini iptal etme yetkisine sahiptir.

Kamusal alanların giderek artması, piyasanın özel güvenliğe olan talebi, işgücü maliyetlerinin düşük olması gibi sebeplerden dolayı özel güvenlik sektörünün çok daha büyüyeceğini öngörmek yanlış olmayacaktır.

Son olarak özel güvenlik kavramına ilişkin birkaç hususun tekrardan altını çizmek gerekir. Özel güvenlik kolluk yetkisinin devlet tarafından tamamıyla özel kişilere aktarılması anlamına gelmez. Bu yetkiler kamu güvenliğini tamamlayıcı niteliktedir. Zaten asli ve sürekli kamu hizmetlerinden idarenin denetim yetkisini de bırakarak çekilmesi mümkün değildir. Bu tip hizmetlerin memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekmektedir. Özel güvenlik kavramı ise idare tarafından sağlanan güvenliğe ek bir güvenlik oluşturma amacı taşıdığı ve kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette olduğu için bu ilkelere aykırılık teşkil etmemektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akgül, Yıldız, Şerife; **İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.85
- Aktaş, Ahmet ve Polat, Mevlüt; **Genel Kolluk Özel Güvenlik İlişkisi**, Divan Yayınları, Ankara, 2009, s.64
- Atay, E. Ethem; Odabaşı, Hasan ve Gökcan, H. Tahsin; **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s.29
- Bal, Mehmet Ali; **Modern Devlet ve Güvenlik**, IQ Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2003, s.216-219
- Berksoy, Biriz; **Türkiye’de Ordu Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2013, s.27
- Centel, Nur ve Zafer, Hamide; **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2006, s.279
- Cerrah, İbrahim; **İçgüvenlik Sektörünün Dünü ve Bugünü**, Özel Güvenlik Meslek Etiği, Edit: Esra Yakut, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.32,s.67
- Ceylan, Ali Kemal; **Terör Saldırılarında Özel Güvenlik Zaafiyetleri ve A’dan Z’ye Özel Güvenlik Hukuku**, YeniYüzyıl Yayınları, İstanbul, 2013, s.30-31
- Çevik, Hasan Hüseyin; **“Özel Güvenlik Hizmetlerinde Verimlilik ve Etkililik İlkeleri”**, **Özel Güvenlik Hizmetlerinde Güvenlik Önlemleri**, Edit: Hasan Hüseyin Çevik, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.3

- Çulha, Rifat; Demirci, Turgay ve Yenisey, Feridun; **Soruşturma Evresinde Görev Yapan Müdafî İçin CMK Cep Kitabı**, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2012, s.72
- Dalda, Y. Vehbi; **Genel Kolluk-Özel Güvenlik İlişki ve İşbirliği**, Tümged Yayını, İstanbul, 2009, s.16
- Derdiman, R. Cengiz; **Tüm Yönleriyle Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları**, Alfa Aktüel, Bursa, 2010, s.35
- Domaç, Çetin; **Özel Güvenlik Hukuku**, Umut Matbaacılık, İstanbul, 2006, s.93
- Eryılmaz, Bedri; **Türk ve İngiliz Hukukunda ve Uygulamasında Durdurma ve Arama**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.32
- Eryılmaz, Bilal; **“Temel Kavramlar”**, **Kamu Yönetimi**, Edit: Süleyman Sözen, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s.26
- Giritli, İsmet; Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun; **İdare Hukuku**, Der Yayınevi, İstanbul, 2008, s.919
- Göküş, Mehmet; **Kamu Hizmeti: Kuram Politika Uygulama**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2011, s.24
- Gözler, Kemal; **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008, s.202
- Gözler, Kemal; ve Kaplan, Gürsel; **Kısa İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2012, s.166
- Gözler, Kemal; **İdare Hukuku (Cilt 2)**, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s.430
- Gözübüyük, A. Şeref; **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s.270
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut; **İdare Hukuku**, Cilt: I, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.446-447.
- Günday, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s.285
- Gürbüz, Reşit; **Soru ve Yanıtlarıyla İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s.68

- Karahanogullari, Onur; **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002
- Karatepe, Şükrü; **İdare Hukuku**, Üniversite Kitapları, İzmir, 1995, s.214,s.223
- Kunter, Nurullah ve Yenisey, Feridun; **Muhakeme Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Arıkan Yayınevi, İstanbul, 2005, s.351
- Memiş, Emin; **Türkiye’de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s.385
- Odyakmaz, Zehra; Kaymak, Ümit; Ercan, İsmail; **Anayasa Hukuku: İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.32
- Onar, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1952, s.1051.
- Özay, İl Han; **Günişğında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.501
- Özbek, Veli Özer; **CMK İzmir Şerhi: Yeni Ceza Muhakemesi Kanununun Anlamı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.394
- Özbudun, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 1995, Yetkin Yayınları
- Solmaz, Ramazan ve Polat, Halil; **Adli Kolluk El Kitabı**, Düzce Cumhuriyet Başsavcılığı, Düzce, 2013, s.1
- Soyaslan, Doğan; **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s.292
- Sönmez, Mustafa; **Türkiye Ekonomisinde Bunalım, 12 Eylül ve Sonrasının Ekonomi Politikası**, 1986, Nadir Kitap, s.269
- Şafak, Ali; **“Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları”, Özel Güvenlik Temel Eğitim Kitabı 2**, Edit: Aytekin Geleri, Ankara, 2005, s.120
- Şafak, Ali; **Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı**, Temel Yayınları, İstanbul, 1995, s.13
- Ulusoy, Ali; **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004
- Uz, Abdullah; **Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.7

Yenisey, Feridun; **Kolluk Hukuku**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2009, s.19

Yenisey, Feridun; Nuhoğlu, Ayşe ve Güzel, İdris; **Kolluk Yetkileri Güvenlik ve Hukuk**, Nergiz Yayınları, İstanbul, 2004, s.84

Yıldırım, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri II**, Mimoza Yayınları, Konya, 2010, s.210

Yurtcan, Erdener; **Ceza Yargılaması Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2007, s.355

MAKALELER, DERGİLER VE BİLDİRİLER

Adıgüzel, Metin; **“Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması”**, Dış Denetim, Nisan-Mayıs–Haziran, 2011, s.237

Altıparmak, Kerem; **“Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda Değişiklik: Durdurma, Kimlik Sorma, Arama, Parmak İzi Alınması, Silah Kullanma”**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Çalışma Metinleri: V, Ankara, 2007

Anayasa Mahkemesi, E:1963/28, K:1964/8, k.t. 28.01.1964, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sayı: 2, sayfa: 47

Bal, Mehmet Ali; **“Özel Güvenlik Alanında Yeni Gelişmeler ve Yeni Vizyonlar”**, 1.Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Hıdır Akpınar (Ed.), Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s.148

Cerrah, İbrahim; **“İç Güvenlik Sektörünün Zihinsel Modernizasyonu”**, Polis Bilişim Sempozyumu, 14–15 Nisan, Ankara, 2005, s.2

Çetinkaya, Şeref; **“Güvenlik Algılaması ve Uluslararası İlişkiler Teorilerinin Güvenliğe Bakış Açıkları”**, 21. Yüzyılda Sosyal Bilimler Dergisi, sayı:2, 2013, s.242

- Dalkılıç, Elvin Evrim; **“İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”**, Ankara Barosu Dergisi, sayı:2, 2013, s.108
- Demir, Oğuzhan; **“Araştırma Görevlileri, Anayasa’nın 128 ve 129. Maddelerine Göre “Diğer Kamu Görevlileri” Kapsamında Mıdır?”**, 2008, <http://www.idare.gen.tr/demir-arastirma-gorevlileri.htm> (Erişim Tarihi: 10.4.2015)
- Derdiman, R. Cengiz; **“Özel Güvenlik Hizmetlerinin Niteliği Ve Etkin Bir Şekilde Yürütülmesi İçin Yapılması Gereken Düzenlemeler”**, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.45
- Emniyet Genel Müdürlüğü, **2015 Yılı Faaliyet Raporu**
- Eren, Hayrettin; **“1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı”** Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt II, sayı 1, 1998, s.61
- Gökçen, Ahmet; **“Basit Elkoyma ve Postada Elkoyma”**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1994, s.5
- Gülcü, Mustafa; **“Türkiye’de Modern Özel Güvenliğin Tarihçesi”**, Polis Dergisi, sayı:37, 2004, s.59
- Karakurt, Bayram ve Bal, Celal; **“Genel Kolluk Özel Kolluk İlişkisi”**, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.96-97
- Karaman, Özcan ve Seyhan, Kazım; **“Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri”**, Polis Bilimleri Dergisi cilt:3, s.155
- Kaygusuz, Ziyaeddin; **“Kimlik Sorma ve Kimlik Tespiti”**, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt:10, Sayı:1, 2008, s.82
- Kuyaksil, Ali; ve Tiyek, Musa; **“Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”**, Polis Bilimleri Dergisi, s.70

- Kuyaksil, Ali; **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış**, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 1-2 Ekim 2012, s.442
- Metin, İsmail ve Eraslan, Fetullah; **“Türkiye’de Polis ve Kişi Hakları”**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s.16
- Metli, Osman ve Kuyaksil, Ali; **“İç Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme Örneği Olarak Özel Güvenlik”** , 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, Gaziantep, 1-2 Mart 2013, s.12
- Orak, Cem Çağatay; **“Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”**, TBB Dergisi, Sayı:68, 2007, s.224p
- Özay, İl Han; **Anayasa: Özgürlük ve İdari Kolluk Etkinlikleri**, Antalya, 2002, s.1, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/ozay.pdf (Erişim Tarihi: 17.01.2016)
- Özay, İl Han; **“Ortak Yararlı İşletme ya da Nam ı Diğer "Müşterek Emanet”** , İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1994, s.67
- Sever, Çiğdem; **“Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa’nın 128. Maddesinin I. Fıkrası”**, Ankara Barosu Dergisi, Sayı:3, 2013, s.249
- Tan, Turgut; **“Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”**, Anayasa Yargısı, Ankara, Sayı:378, 1987, s.233
- Tataroğlu, Muhittin ve Subaşı, Eyüp; **“Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması”** , Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi, cilt:16, sayı:2, 2009, s.73
- TBMM Tutanak Dergisi, 22.Dönem 2. Yasama Yılı, sayı:467
- TBMM Tutanak Dergisi, İçişleri Komisyon Raporu 22.Dönem 2. Yasama Yılı, sayı:467,

TBMM Tutanak Dergisi, Alt Komisyon Raporu 22.Dönem 2. Yasama Yılı,
sayı:467

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, “**Türkiye Özel Güvenlik Hizmetleri Meclisi Sektör Raporu**”, 2014, s.8-9

Uçkun, C. Gazi; Tosun, Aykut; Yüksel, Asiye; ve Demir, Barış; “**Özel Güvenlik Görevlilerin Eğitiminde Yakın Savunmanın Yeri ve Önemi**”, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, 1-2 Mart Gaziantep, 2013, s.254

Uçkun, C. Gazi; Asiye, Yüksel ve Barış, Demir; “**Özel Güvenlik Sektörünün Türkiye’deki Rolü ve Dünya’daki Konumu**”, Electronic Journal of Vocational Colleges, Aralık, 2012, s.24

Uryan, Yıldırım ve Kaptı, Alican; “**Güvenlik Hizmetlerinde Devlet-Özel Sektör İşbirliği: Metodoloji ve Kriterler**”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt:13, Sayı:1, 2011, s.157

Ünsal, Faruk; “**Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu**”, Polis Dergisi, sayı:42, Ankara, 2004, s.51

Yetim, Ahmet; **İzmir Ticaret Odası Sektörel Raporu**, İzmir, 2014, s.25-26

Würtenberger, Thomas; “**Tehlike Kavramı**” ve **Alman Uygulaması Ekseninde Kolluk Hukuku**”, Çev: Ferudun Yenisey, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara, 2008, s.14

TEZLER

Akgüç, Osman Mert; **Özel Güvenlik Görevlilerinin İş Doyumu ve Motivasyonlarıyla Tükenmişlik Düzeyleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi**, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011, s.2

Bakkal, Gürkan; **Yeni Bir Organizasyon: Özel Güvenlik Teşkilatı**, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2009, s.21

- Bucaktepe, Adil; **Genel İdarî Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008, s.61
- Cin, Emine; **Türk Hukukunda Kolluk Yetkisinin Kullanılması ve Sınırları**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2008, s.17
- Cindemir, Hakan; **Ekonomik Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, 2006, s.43
- Çalışkan, Mustafa; **Türk Kamu ve Özel Sektöründe Özel Güvenlik Görevlileri ve Yetkilerinin İncelenmesi**, İstanbul Üniversitesi Adli Tıp Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010, s.13
- Çetindağ, A. Funda; **Türk Anayasal Sisteminde Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması Bağlamında Kamu Düzeni**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s.13
- Çetin, A. İbrahim; **Türkiye’de Özel Güvenlik Hizmetlerinin Yapısı ve Sorunları**, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2007, s.25
- Çıldıroğlu, Orhan; **İdarenin Sorumluluğunun Anayasal Temelleri**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.5
- Çora, Hakan; **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Özel Güvenlik Hizmetleri Yapısı ve Uyum Sorunları**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010, s.2
- Dönmez, Mehmet Fevzi; **Türk Hukukunda Mülki İdare Amiri İdari Kolluk İlişkileri**, Polis Akademisi Güvenlik Birimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009, s.58

- Dönmez, Ö. Nihat; **Kamu Güvenliğinin Etkinliği Açısından Türkiye’de Özel Güvenlik ve Özel Dedektiflik**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, 2007, s.101
- Efe, Mehmet Naci; **Türkiye’de Yönetim Fonksiyonları Açısından Özel Güvenlik Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Bir Uygulama**, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2009, s.74
- Gümüşalan, Lerzan; **Yargı Kararları Işığında Gümrük Müsteşarlığının Kolluk Yetkisinin Kapsam ve Öneri**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010, s.4
- Haspolat, Evren; **Türkiye’de Neoliberal Devlet Anlayışı Bağlamında Devlet-Güvenlik İlişkisinin Değişen İçeriği ve Özel Güvenlik Olgusu**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2010, s136
- Karababa, Yasin; **Türk Hukukunda İdare Ajanının Hukuki Sorumluluğu**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s.9
- Kaya, Esra; **1980 Sonrası Dönemde Kentsel Alanda Değişen Güvenlik Anlayışı: Özel Güvenlik Üzerine Bir İnceleme**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, 2008, s.83
- Pelit, Kemal; **Özel Güvenlik Teşkilatları**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998, s.4
- Sabah, Ali; **Türkiye’de Adli Kolluk Uygulamaları**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar, 2008, s.9
- Sayın, Cengiz; **Kolluk Kuvvetleri ve Etik İlkeleri**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.83

- Sever, Çiğdem; **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2013, s.57
- Yalabık, Murat; **Türkiye’de Özel Güvenlik Teşkilatının Eğitimi ve Verilen Hizmetler İçindeki Rolü**, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s.49
- Yaşar, Yılmaz; **Polis Meslek Hukuku**, Ankara, Mustafa Kitabevi, 1998, s.2, **Aktaran**; Fatih Doğan, **Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.36
- Yıldız, Şerife; **İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Eskişehir, 2009, s.144
- Zogo, Recep; **Değişen Kamu Güvenliği Anlayışı: Özel Güvenlik Hizmeti Sunan ve Satın Alanlar Arasındaki Memnuniyet İlişkisi**, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, 2009, s.32

YARARLANILAN MAHKEME KARARLARI

Anayasa Mahkemesi, 28.01.1964 E:1963/28, K:1964/8.

Anayasa Mahkemesi, 22.11.1976, E.1976/27, K.1976/51

Anayasa Mahkemesi, 8.10.2002, E.2002/38, K.2002/89

Anayasa Mahkemesi, 26.10.1965, E. 1965/25, K. 1965/57

Anayasa Mahkemesi 13.01.2011, E. 2011/13, K. 2007/2

Anayasa Mahkemesi 16.10.2003, E. 2001/383, K. 2003/92

Anayasa Mahkemesi 08.11.2012, E. 2012/27, K. 2012/173

Anayasa Mahkemesi 27.09.2012, E. 2012/6, K. 2012/131

Anayasa Mahkemesi 29.12.2005 E.2005/110 , K.2005/111

Anayasa Mahkemesi, 12.06.2008, E.2004/55, K.2008/118

Yargıtay 9. Ceza Dairesi, E. 2009/16282, K. 2011/27066

İNTERNET KAYNAKLARI

www.turkhukukkurumu.org.tr (Erişim Tarihi: 03.04.2015)

<http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp> (Erişim Tarihi: 17.03.2016)

<http://www.ozelguvenlik.pol.tr/teskilatkavram.asp> (Erişim Tarihi: 22.04.2016)

<http://www.coess.org>, “Private Security in Europe - CoESS Facts Figures 2008”
(Erişim Tarihi: 24.05.2015)

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1113.html>, (Erişim Tarihi: 24.04.2015)

http://www.jandarma.tsk.tr/kriminal/turkish%20internet/anasayfa/hukuki_dosyalar/2803%20sayili%20kanun.doc (Erişim Tarihi: 21.02.2016)

[regal:// eskiler/2004.06.20040626.htm](http://regal.eskiler/2004.06.20040626.htm) (Erişim Tarihi: 07.03.2016)

[regal:// eskiler/2004.10.20041007.htm](http://regal.eskiler/2004.10.20041007.htm) (Erişim Tarihi: 18.01.2016)

<http://tdkterim.gov.tr/bts/> (Erişim Tarihi: 10.2.2015)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts (Erişim Tarihi: 15.03.2015)

<http://www.milliyet.com.tr/dunyada-ve-turkiye-de-ozel/gundem/ydetay/2040583/default.htm> (Erişim Tarihi: 19.04.2016)

EKLER

A. Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun

Kanun Numarası	: 5188
Kabul Tarihi	: 10.6.2004
Yayımlandığı R.Gazete	: Tarih: 26.6.2004 Sayı: 25504
Yayımlandığı Düstur	: Tertip: 5 Cilt: 43

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı, kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun, özel güvenlik izninin verilmesine, bu hizmeti yerine getirecek kişi ve kuruluşların ruhsatlandırılmasına ve denetlenmesine ilişkin hususları kapsar.

Özel Güvenlik İzni

Madde 3- 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. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, valilik tarafından özel güvenlik izni verilebilir.

Kişi ve kuruluşların talebi üzerine, koruma ve güvenlik ihtiyacı dikkate alınarak, güvenlik hizmetinin istihdam edilecek personel eliyle sağlanmasına, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmasına ya da bu hizmetin güvenlik şirketlerine gördürülmesine izin verilir. Bir kuruluş bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmuş olması, ihtiyaç duyulduğunda ayrıca güvenlik şirketlerine hizmet gördürülmesine mani değildir.

Komisyon, koruma ve güvenlik hizmetini yerine getirecek personelin, bulundurulabilecek veya taşınabilecek silah ve teçhizatın azamî miktarını ve niteliğini, gerekli hallerde diğer fizikî ve aletli güvenlik tedbirlerini belirlemeye yetkilidir. Havalimanı ve liman gibi yerlerde alınacak güvenlik tedbirlerine ilişkin uluslararası yükümlülükler saklıdır.

Geçici haller dışındaki özel güvenlik uygulaması, en az bir ay önce başvurulması şartıyla komisyonun kararı ve valinin onayı ile sona erdirilebilir.

Özel Güvenlik Komisyonu

Madde 4- Özel güvenlik komisyonu, bu Kanunda belirtilen özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşur. Sanayi odasının bulunmadığı illerde komisyona ticaret ve sanayi odası başkanlığının temsilcisi katılır. Özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılır. Komisyon, kararlarını oy çokluğu ile alır; oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır; çekimser oy kullanılamaz.

Özel Güvenlik Şirketleri

Madde 5- Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığının iznine tâbidir. Faaliyet izni verilebilmesi için şirket hisselerinin nama yazılı olması ve faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur. Özel güvenlik şirketleri, şubelerini bir ay içinde Bakanlığa ve ilgili valiliğe yazılı olarak; hisse devirlerini bir ay içinde Bakanlığa bildirirler.

Yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye'de özel güvenlik hizmeti verebilmesi mütekabiliyet esasına tâbidir.

Özel güvenlik şirketlerinin kurucu ve yöneticilerinde bu Kanunun 10 uncu maddesinin (a) ve (d) bentlerinde belirtilen şartlar aranır. Yöneticilerin ayrıca dört yıllık yüksek okul mezunu olmaları, Kanunun 10 uncu maddesinin (e) bendinde belirtilen şartı taşımaları ve 14 üncü maddesinde belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla tamamlamış olmaları gerekir. **(Ek cümle: 21.4.2005 – 5335/23 md.)** Muvazzaf subaylarda dört yıllık okul mezunu olma şartı aranmaz.

Kurucu ve yöneticilerde aranan şartların kaybedilmesi halinde iki ay içinde eksiklik giderilmediği veya bu kurucu ve yöneticiler değiştirilmediği takdirde faaliyet izni iptal edilir.

(Değişik beşinci fıkra: 29.3.2011-6215/1 md.) Bu şirketler tarafından üçüncü kişi, kurum ve kuruluşlara sağlanacak koruma ve güvenlik hizmetleri, hizmetin başladığı gün mesai saati bitimine kadar ilgili valiliğe yazılı olarak bildirilir. Acil ve geçici nitelikteki koruma ve güvenlik hizmetlerinde süre kaydı aranmaz.

(Ek fıkra: 21.4.2005 – 5335/23 md.) Özel güvenlik şirketleri üstlendikleri koruma ve güvenlik hizmetlerinde istihdam edecekleri özel güvenlik görevlilerinin çalışma izin belgelerinin birer suretini bir ay içinde ilgili kişi, kurum ya da kuruluşa bildirir.

(Ek fıkra: 21.4.2005 – 5335/23 md.) Alarm izleme merkezi kurma ve işletme için valilikten yeterlilik belgesi alınması zorunludur.

Ek Önlemler

Madde 6- Mülkî idare amirleri havalimanı, liman, gümrük, gar ve istasyon gibi yerler ile spor müsabakalarının, sahne gösterilerinin ve benzeri etkinliklerin yapıldığı yerlerdeki özel güvenlik tedbirlerini denetlemeye ve kamu güvenliğinin gerektirdiği hallerde ek önlemler aldirmaya yetkilidir.

Kamu güvenliğinin sağlanması yönünden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlara verilen yetkiler saklıdır. Bu yetkilerin kullanılması durumunda özel güvenlik birimi ve özel güvenlik personeli mülkî idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorundadır.

İKİNCİ BÖLÜM

Özel Güvenlik Görevlileri

Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

Madde 7- Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri şunlardır:

- a) Koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.
- b) Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.
- c) (**Değişik: 23.1.2008 – 5728/544 md.**) Ceza Muhakemesi Kanununun 90 ıncı maddesine göre yakalama.
- d) (**Değişik: 23.1.2008 – 5728/544 md.**) Görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama.

e) Yangın, deprem gibi tabii afet durumlarında ve imdat istenmesi halinde görev alanındaki işyeri ve konutlara girme.

f) 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.

g) 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.

h) Terk edilmiş ve bulunmuş eşyayı emanete alma.

ı) Kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama.

j) (**Değişik: 23.1.2008 – 5728/544 md.**) Olay yerini ve delilleri koruma, bu amaçla Ceza Muhakemesi Kanununun 168 inci maddesine göre yakalama.

k) (**Değişik: 23.1.2008 – 5728/544 md.**) Türk Medeni Kanununun 981 inci maddesine, Borçlar Kanununun 52 nci maddesine, Türk Ceza Kanununun 24 ve 25 inci maddelerine göre zor kullanma.

Silah Bulundurma ve Taşıma Yetkisi

Madde 8- 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.

Koruma ve güvenlik hizmetinde kullanılacak silah ve teçhizat, ilgili kişi veya kuruluş tarafından temin edilir. Özel güvenlik şirketleri ateşli silah alamaz ve

bulunduramazlar. Ancak özel güvenlik şirketlerine, para ve değerli eşya nakli, geçici süreli koruma ve güvenlik hizmetlerinde kullanılmak üzere, özel güvenlik eğitimi veren kurumlara, silah eğitiminde kullanılmak üzere, komisyonun kararı ve valinin onayı ile silah alma, kullanma ve taşıma izni verilebilir.

Görev Alanı

Madde 9- Bu görevliler 7 nci maddede sayılan yetkileri sadece görevli oldukları süre içinde ve görev alanlarında kullanabilirler.

Özel güvenlik görevlileri silahlarını görev alanı dışına çıkaramazlar. İşlenmiş bir suçun sanığı veya suç işleyeceğinden kuvvetle şüphe edilen kişinin takibi, dışarıdan yapılan saldırılara karşı tedbir alınması, para ve değerli eşya nakli, kişi koruma ve cenaze töreni gibi güzergâh ifade eden durumlarda güzergâh boyu görev alanı sayılır. Görev alanı, zorunlu hallerde Komisyon kararıyla genişletilebilir.

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.

Özel Güvenlik Görevlilerinde Aranacak Şartlar

Madde 10- Özel güvenlik görevlilerinde aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.
- b) (**Değişik: 21.4.2005 – 5335/23 md.**) Silahsız olarak görev yapacaklar için en az sekiz yıllık ilköğretim veya ortaokul; silahlı olarak görev yapacaklar için en az lise veya dengi okul mezunu olmak.
- c) 18 yaşını doldurmuş olmak.
- d) (**Değişik: 23.1.2008 – 5728/545 md.**) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir

yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, cinsel dokunulmazlığa karşı suçlar, (...) ⁽¹⁾ zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, kaçakçılık veya fuhuş suçlarından mahkûm olmamak. ⁽¹⁾

e) **(Mülga: 23/1/2008 – 5728/578 md.)**

f) Görevin yapılmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı ile engelli bulunmamak.

g) 14 üncü maddede belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla tamamlamış olmak.

Çalışma İzni

Madde 11- (Değişik birinci fıkra: 29.3.2011-6215/2 md.) Özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilecekler ile özel güvenlik şirketlerinde, alarm izleme merkezlerinde ve özel güvenlik eğitimi verecek kurumlarda kurucu ve/veya yönetici olarak çalışacaklar hakkında valilikçe güvenlik soruşturması yapılır. Soruşturma sonucu olumlu olanlara, bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla bitirmiş olmak şartıyla, valilikçe çalışma izni verilir. Ateşli silah taşımayacak özel güvenlik görevlileri hakkında sadece arşiv araştırması yapılır. Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması bir ay içinde tamamlanır. Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması her beş yılda bir yenilenir.

Göreve başlayan özel güvenlik görevlileri işveren tarafından onbeş gün içinde valiliğe bildirilir.

(Mülga üçüncü fıkra: 29.3.2011-6215/2 md.)

Özel güvenlik görevlilerinde aranan şartlardan herhangi birisinin kaybedilmesi halinde çalışma izni iptal edilir.

(Mülga beşinci fıkra: 29.3.2011-6215/2 md.)

Kimlik

Madde 12- Özel güvenlik görevlilerine valilikçe kimlik kartı verilir. Kimlik kartında görevlinin adı ve soyadı ile silahlı ya da silahsız olduğu belirtilir.

Kimlik kartı görev alanı ve süresi içerisinde herkes tarafından görülebilecek şekilde yakaya takılır. Üzerinde kimlik kartı olmayan özel güvenlik görevlileri Kanunun 7 nci maddesinde sayılan yetkileri kullanamazlar.

Herhangi bir sebeple görevinden ayrılan özel güvenlik görevlileri işveren tarafından onbeş gün içinde valiliğe bildirilir.

Kıyafet

Madde 13- Özel güvenlik görevlileri görev alanı içinde ve süresince üniforma giyerler. Görevin ve işyerinin özelliği nedeniyle gerekli görülen hallerde sivil kıyafetle görev yapılmasına komisyon izin verebilir.

Eğitim

Madde 14- (Değişik birinci fıkra: 29.3.2011-6215/3 md.) Özel güvenlik temel eğitimi teorik ve pratik eğitim ile silah eğitiminden oluşmak üzere yüz yirmi ders saatinden; yenileme eğitimi altmış ders saatinden az olmamak üzere düzenlenir. Yükseköğretim kurumlarının güvenlikle ilgili fakülte ve meslek yüksek okullarından mezun olanlar ile fakülte veya meslek yüksek okullarının güvenlikle ilgili bölümlerinden mezun olanlarda silah eğitimi dışında özel güvenlik temel eğitimi şartı aranmaz. Genel kolluk kuvvetlerinden ve Milli İstihbarat Teşkilatından emekli olanlar ile en az beş yıl bu görevlerde çalıştıktan sonra kendi istekleriyle görevlerinden ayrılmış olanlarda, özel güvenlik temel eğitimi şartı ve Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen eğitim şartı aranmaz.

(Değişik ikinci fıkra: 29.3.2011-6215/3 md.) Özel güvenlik eğitimi, ücreti karşılığında İçişleri Bakanlığınca verilebileceği gibi, Bakanlıktan faaliyet izni alan

özel eğitim kurumlarınca da verilebilir. Yeterli bina, araç, gereç ve personel bulunması şartıyla özel güvenlik yenileme eğitimi, valiliğin izniyle güvenlik hizmetinin sağlandığı yerde verilebilir. Özel güvenlik eğitimi verecek kurumların kurucu ve yöneticilerinde 5 inci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen şartlar aranır.

Özel güvenlik eğitiminin niteliği, müfredatı, eğitimcilerde ve eğitim merkezlerinde aranacak şartlar ile eğitim sonucu yeterliliğin belirlenmesine ve sınavlarda görevlendirileceklere yapılacak ödemelere ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

Tazminat

Madde 15- Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirirken yaralanan, engelli hâle gelen özel güvenlik görevlilerine veya ölen özel güvenlik görevlisinin kanunî mirasçısına, iş sözleşmesinde veya toplu iş sözleşmesinde belirlenen miktar ve esaslar çerçevesinde tazminat ödenir. Ancak, genel hükümlere göre daha yüksek miktarda tazminat ödenmesine mahkemelerce hükmedilmesi halinde, iş sözleşmesine veya toplu iş sözleşmesine dayanılarak ödenen tutarlar mahsup edilir.

Birinci fıkra hükümleri gereğince ödenecek tazminat, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında ödenmesi gereken diğer tazminatlarla ilişkilendirilmez.

Kamu kurum ve kuruluşlarında bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirirken yaralanan, engelli hâle gelen özel güvenlik görevlilerine veya ölen özel güvenlik görevlilerinin kanunî mirasçısına; iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi veya 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerinde belirtilen tazminat miktarlarından hangisi yüksek ise o miktar ödenir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Yasaklar ve Ceza Hükümleri

Görev Dışında Çalıştırma Yasağı

Madde 16- Özel güvenlik personeli, Kanunda belirtilen koruma ve güvenlik hizmetleri dışında başka bir işte çalıştırılmaz.

Grev Yasağı

Madde 17- Özel güvenlik personeli greve katılamaz.

Görevden Uzaklaştırma Yasağı

Madde 18- Özel güvenlik görevlileri lokavt dolayısıyla işten uzaklaştırılmaz.

Suçlar ve Cezalar

Madde 19- (Değişik: 23/1/2008 – 5728/546 md.)

Bu Kanunda öngörülen adli suçlar ve cezalar şunlardır:

a) Bu Kanunun 3 üncü maddesinde belirtilen özel güvenlik iznini almadan özel güvenlik görevlisi istihdam eden kişiler veya kuruluşların yöneticileri üç aydan bir yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır.

b) Bu Kanunun 5 inci maddesinde belirtilen faaliyet iznini almadan özel güvenlik faaliyetinde bulunan şirketlerin kurucu ve yöneticilerine, bu Kanunun 3 üncü maddesinde belirtilen izni almadan özel güvenlik birimi oluşturan kurum ve kuruluşların yöneticileri, bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen izni almadan özel güvenlik eğitimi veren kurum ve kuruluşların yöneticileri, üç aydan bir yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Bu şekilde cezalandırılan kişiler, özel güvenlik şirketlerinde ve özel güvenlik eğitimi veren kurumlarda kurucu ve yönetici olamazlar.

c) Bu Kanunun 11 inci maddesine göre çalışma izni verilmeyen kişileri özel güvenlik görevlisi olarak istihdam eden kişi, kurum, kuruluş veya şirketlerin yetkilileri, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu kişilerin silâhlı olarak çalıştırılmış olması hâlinde, verilecek ceza bir kat artırılır. Bu suçun bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi hâlinde ayrıca bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur.

d) Bu Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen özel güvenlik malî sorumluluk sigortasını yaptırmadan özel güvenlik görevlisi istihdam eden kişi; kurum, kuruluş veya şirketlerin yöneticileri istihdam ettikleri her kişi için yüzelli gün adlî para cezası ile cezalandırılır.

e) Bu Kanunda belirtilen faaliyet iznini almadan özel güvenlik hizmeti veya özel güvenlik eğitimi verdiğini ilân eden veya reklam yapan kişi; kurum, kuruluş veya şirketlerin yöneticileri, altı aya kadar hapis ve elli günden az olmamak üzere adlî para cezası ile cezalandırılır.

İdarî Para Cezasını Gerektiren Fiiller

Madde 20 - (Değişik: 23.1.2008 – 5728/547 md.)

Bu Kanunda öngörülen idarî para cezasını gerektiren fiiller şunlardır:

a) 17 nci maddede belirtilen grev yasağına uymayan, ateşli silâhını bu Kanuna aykırı veya görev alanı dışında kullanan veya özel güvenlik kimlik kartını başkasına kullandıran özel güvenlik görevlisine bin Türk Lirası idarî para cezası verilir ve bu kişilerin çalışma izni valilikçe iptal edilir. Bu kişiler bir daha özel güvenlik görevlisi olamazlar.

b) Diğer kişi, kurum ve kuruluşlara sağlanacak özel güvenlik hizmetini 5 inci maddede belirtilen süre içinde ilgili valiliğe bildirmeyen özel güvenlik şirketlerine her bildirim için bin Türk Lirası,

- c) 6 ncı madde uyarınca mülkî idare amirlerince istenen ilave tedbirleri almayan kişi, kurum, kuruluş veya şirketlerin yöneticilerine ikibin Türk Lirası,
- d) 22 nci madde gereğince tespit edilip giderilmesi istenen eksiklikleri gidermeyen kişi, kurum, kuruluş veya şirketlerin yöneticilerine ikibin Türk Lirası,
- e) Özel güvenlik görevlisini koruma ve güvenlik hizmetleri dışında başka bir işte çalıştıran kişi, kurum ve kuruluşlara her eylemleri için bin Türk Lirası,
- f) 11 inci maddenin ikinci fıkrası ile 12 nci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen bildirimleri süresinde yerine getirmeyenlere bin Türk Lirası, idarî para cezası verilir.

Bu maddede öngörülen idarî para cezaları mahallî mülkî amir tarafından verilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Özel Güvenlik Malî Sorumluluk Sigortası

Madde 21- (Değişik: 23.1.2008 – 5728/548 md.)

Özel hukuk tüzel kişileri ve özel güvenlik şirketleri, istihdam ettikleri özel güvenlik görevlilerinin üçüncü kişilere verecekleri zararların tazmini amacıyla özel güvenlik malî sorumluluk sigortası yaptırmak zorundadır. Özel güvenlik malî sorumluluk sigortasına ilişkin esas ve usuller Hazine Müsteşarlığınca belirlenir.

Bu maddede öngörülen özel güvenlik malî sorumluluk sigortası, Türkiye’de ilgili branşta çalışmaya yetkili olan sigorta şirketleri tarafından yapılır. Bu sigorta şirketleri özel güvenlik malî sorumluluk sigortasını yapmakla yükümlüdürler. Bu yükümlülüğe uymayan sigorta şirketlerine Hazine Müsteşarlığınca sekizbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

Denetim

Madde 22- İçişleri Bakanlığı ve valilikler özel güvenlik hizmetleri kapsamında, özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemeye yetkilidir. Denetimin mahiyeti, kapsamı, usul ve esasları yönetmelikle belirlenir.

Denetim sonucu tespit edilen eksikliklerin ilgili kişi, kurum, kuruluş ve şirketlerce verilen süre içinde giderilmesi zorunludur.

Amacı dışında faaliyet gösterdiği veya suç kaynağına dönüştüğü tespit edilen şirketlerin ve özel eğitim kurumlarının faaliyet izni iptal edilir. Bu şekilde faaliyet izni iptal edilen şirketlerin veya kurumların, kurucu ve yöneticileri, özel güvenlik şirketlerinde ve özel güvenlik eğitimi veren kurumlarda kurucu ve yönetici olamazlar.

Ceza Uygulaması

Madde 23- (Değişik: 23.1.2008 – 5728/549 md.)

Özel güvenlik görevlileri, görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılır.

Özel güvenlik görevlilerine karşı görevleri dolayısıyla suç işleyenler kamu görevlisine karşı suç işlemiş gibi cezalandırılır.

Ruhsat Harcı

Madde 24- Özel güvenlik şirketlerine ve özel güvenlik eğitimi verecek kurumlara faaliyet izni verilmesi için onmilyar lira, özel güvenlik görevlilerine çalışma izni verilmesi için ikiyüzmilyon lira ruhsat harcı alınır ve bu harç mal sandığına yatırılır.

Yeniden Değerleme Oranının Uygulanması

Madde 25- (Değişik: 23.1.2008 – 5728/550 md.)

Bu Kanunun 24 üncü maddesinde belirtilen ruhsat harçlarına ilişkin miktarlar her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranına göre artırılır.

Yönetmelik

Madde 26- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik, İçişleri Bakanlığınca bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde çıkarılır.

Yürürlükten Kaldırılan Kanun

Madde 27- 22.7.1981 tarihli ve 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Geçici Madde 1 - Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 2495 sayılı Kanuna göre kurulmuş olan özel güvenlik teşkilâtlarına özel güvenlik izni, özel güvenlik görevlilerine de beş yıl süreyle çalışma izni verilmiş sayılır.

Geçici Madde 2 – (Ek: 21.4.2005 – 5335/23 md.)

22.7.1981 tarihli ve 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanuna göre kurulmuş olan özel güvenlik teşkilatlarında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte istihdam edilmekte olan özel güvenlik görevlileri için lise mezunu olma şartı aranmaz.

Geçici Madde 3 - (Ek: 21.4.2005 – 5335/23 md.)

Bu Kanunun yayımı tarihinden önce alınmış alarm izleme kurma ve işletme yeterlilik belgeleri geçerlidir.

Yürürlük

Madde 28- (Değişik: 21/4/2005 – 5335/23 md.)

Bu Kanunun 19 ve 20 nci maddeleri 1.1.2006 tarihinde, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 29- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

5188 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR LİSTE

Değiştiren Kanunun Numarası	5188 sayılı Kanunun değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
5335	3, 5, 10, 11, 14, 28, Geçici Madde 2 ve 3	27/4/2005
5728	7, 10, 19, 20, 21, 23, 25	8/2/2008
6215	5,11,14	12/4/2011
6462	10, 15	3/5/2013